

Speciaal verslag

Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerst thema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II "Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie", die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De controle werd geleid door ERK-lid Oskar Herics, ondersteund door Thomas Obermayr, kabinetschef; Pietro Puricella, hoofdmanager; Luc T'Joen, taakleider; Marcel Bode, Dieter Böckem, Guido Fara, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Nils Odins, Milan Smid, controleurs. Richard Moore verleende taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Thomas Obermayr, Guido Fara, Milan Smid, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Richard Moore, Luc T'Joen, Marcel Bode, Pietro Puricella, Dieter Böckem, Oskar Herics.

INHOUD

	Paragraaf
Lijst van afkortingen en begrippen	
Samenvatting	I-XI
Inleiding	1-13
Hogesnelheidsspoor in Europa	1-2
Het hogesnelheidsspoornet van de EU groeit en wordt steeds vaker gebruikt	3-4
EU-beleidsmaatregelen voor het hogesnelheidsspoor	5-9
Vervoersbeleid	5-7
Cohesiebeleid	8-9
EU-steun voor de aanleg van hogesnelheidslijnen: substantieel, maar een fractie van de totale kosten	10-13
Reikwijdte en aanpak van de controle	14-20
Opmerkingen	21-95
Door de EU gefinancierde investeringen in het hogesnelheidsspoor kunnen voordelig zijn, maar het ontbreekt aan een gedegen strategische aanpak voor de gehele EU	21-36
Het hogesnelheidsspoor is een voordelige vervoerswijze die bijdraagt aan de doelstellingen van de EU op het gebied van duurzame mobiliteit	21-22
De bevoegdheden van de Commissie zijn beperkt en haar plan om de lengte van het hogesnelheidsspoornet te verdrievoudigen zal waarschijnlijk niet worden verwezenlijkt	23-26
De lidstaten plannen en nemen besluiten ten aanzien van hun nationale netwerken, wat tot een lappendeken van slecht verbonden nationale hogesnelheidsnetten leidt	27-36
De besluitvorming is niet gebaseerd op betrouwbare kosten-batenanalyses	37-58
“Zeer hoge snelheid” is niet overal nodig	37-44
De kostenefficiëntie wordt zelden gecontroleerd	45-48
Kosten-batenanalyses worden niet gebruikt als instrument voor de besluitvorming in de lidstaten	49-51

Kostenoverschrijdingen, vertragingen bij de aanleg en vertraagde ingebruikneming: de norm in plaats van een uitzondering	52-58
Het perspectief van de burger: een beoordeling in reële omstandigheden van de reistijden, prijzen en verbindingen, van passagiersdiensten, stations en het verzorgingsgebied	59-77
Reistijden en ticketprijzen zijn belangrijke succesfactoren	59-63
Verdere verbeteringen nodig van de kaartverkoop en de monitoring van gegevens over passagiersdiensten	64-67
Het aantal stations en de locatie ervan zijn beide van belang	68-77
Duurzaamheid van het hogesnelheidsspoor: doeltreffendheid van de cofinanciering door de EU in gevaar	78-85
Analyse van passagiersgegevens: drie van de zeven voltooide hogesnelheidslijnen vervoeren minder passagiers dan de benchmark van negen miljoen per jaar	79
Analyse van het verzorgingsgebied met betrekking tot het aantal mensen dat langs de lijnen woont: 9 van de 14 gecontroleerde hogesnelheidslijnen en trajecten beschikken over onvoldoende potentiële passagiers	80-82
Het concurrentievermogen van het hogesnelheidsspoor in vergelijking met andere vervoerswijzen: er is nog geen sprake van het beginsel van “de vervuiler betaalt”	83-85
Naadloos geïntegreerd en concurrerend grensoverschrijdend hogesnelheidsspoorverkeer: nog niet universeel	86-95
Omdat er nog steeds veel belemmeringen bestaan, is er nog een lange weg te gaan voordat de markten open en concurrerend worden op hogesnelheidslijnen in de EU	86-88
Spoortoegangsrechten: te ingewikkeld en een potentieel obstakel voor concurrentie	89-92
Een sterke, onafhankelijke toezichthouder: noodzakelijk, maar niet altijd een realiteit	93-95
Conclusies en aanbevelingen	96-106
Het hogesnelheidsspoor kan talrijke voordelen opleveren, maar er is geen realistisch langetermijnplan in de EU, en er bestaat geen werkelijk Europees hogesnelheidsnet	96-98

De beginselen van goed financieel beheer zijn niet consequent toegepast op de gecontroleerde investeringen in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen	99-100
Uit de beoordeling van de situatie voor de EU-burgers blijkt dat het hogesnelheidsspoor voordelen biedt, maar dat de duurzaamheid van de cofinanciering door de EU van hogesnelheidslijnen in gevaar is	101-103
Er is nog lang geen sprake van een naadloos geïntegreerd en concurrerend grensoverschrijdend hogesnelheidsspoorverkeer	104-106

Bijlage I – Kaart van het Europese hogesnelheidsnet

Bijlage II – Overzicht van HSR-financiering door de lidstaten sinds 2000 en beheersvorm

Bijlage III – Analyse van projecten

Bijlage IV – HSR-kerngegevens per lidstaat

Bijlage V – Analyse van het snelheidsrendement

Bijlage VI – Het perspectief van de burger: beoordeling van reistijden, prijzen en verbindingen op de gecontroleerde hogesnelheidslijnen: de methodologie en de gegevens

Bijlage VII – Effect van stations op reistijd en snelheid

Bijlage VIII – Kaart van het verzorgingsgebied en kerngegevens voor elk van de gecontroleerde HSL's, alsook voor de beoordeelde grensovergangen

Bijlage IX – Analyse van stations

Antwoorden van de Commissie

LIJST VAN AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

CEF (financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen – Connecting Europe Facility)	Een mechanisme dat sinds 2014 financiële bijstand heeft verleend aan drie sectoren: energie, vervoer en informatie- en communicatietechnologie (ICT). Op deze drie gebieden identificeert de CEF investeringsprioriteiten die het komende decennium dienen te worden uitgevoerd. Voor vervoer liggen die prioriteiten bij onderling verbonden vervoerscorridors en schonere vervoerswijzen.
CF (Cohesiefonds)	Een fonds dat de economische en sociale cohesie in de Europese Unie moet verbeteren door de financiering van projecten op het gebied van milieu en vervoer in lidstaten met een bnp per hoofd van de bevolking dat minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.
DG MOVE	Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer
DG REGIO	Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling
EFRO (Europees Fonds voor regionale ontwikkeling)	Een investeringsfonds dat tot doel heeft de economische en sociale cohesie binnen de EU te versterken door regionale onevenwichtigheden weg te nemen door middel van financiële steun voor de aanleg van infrastructuur en productieve investeringen ter bevordering van de werkgelegenheid, vooral in ondernemingen.
ERA (Spoorwegbureau van de Europese Unie)	Een bureau dat is opgericht in 2004 met als doelstelling de ontwikkeling van technische specificaties inzake interoperabiliteit, met inbegrip van het ERTMS, te ondersteunen, en bij te dragen tot de werking van één Europese spoorwegruiimte.
ERTMS (Europees beheersysteem voor het spoorverkeer)	Een belangrijk Europees project voor de vervanging van de verschillende nationale systemen voor verkeersbeheer ter bevordering van de interoperabiliteit.
Europese meerwaarde	De waarde die EU-optreden oplevert boven de waarde die anders door alleen actie van een lidstaat zou zijn gecreëerd. Wat hogesnelheidslijnen (HSL's) betreft, levert de investering van EU-middelen in lijnen binnen lidstaten ook meerwaarde op voor EU-burgers (bijvoorbeeld doordat reizen gemakkelijker wordt en totale reistijden dalen). De voorkeur voor het EU-optreden gaat echter uit naar uitgaven voor transnationale corridors ter voltooiing van een Europees kernnet vanwege het gemeenschappelijke belang ervan: de Europese meerwaarde ervan is hoger.

Ex-antevoorwaarden	Voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voordat strategische langetermijnplannen voor infrastructuur kunnen worden ondersteund en die als kader worden gebruikt voor investeringen die door de EU worden gefinancierd.
Hogesnelheidsspoor (HSR)	Spoordiensten die worden aangeboden op nieuwe, specifiek ontworpen lijnen met een maximale snelheid van ten minste 250 km/h en diensten die worden aangeboden op conventionele lijnen met een maximale snelheid van ten minste 200 km/h.
INEA (Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken)	De opvolger van het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T EA), dat in 2006 door de Europese Commissie werd opgericht om de technische en financiële uitvoering van haar TEN-V-programma te beheren. Het INEA is op 1 januari 2014 van start gegaan met de uitvoering van onderdelen van de volgende EU-programma's: de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF); Horizon 2020 en oudere programma's (TEN-V en Marco Polo 2007-2013).
Interoperabiliteit	Een initiatief van de Europese Commissie om een eengemaakte markt in de spoorwegsector te bevorderen. In technische specificaties inzake interoperabiliteit zijn de technische normen vastgesteld die nodig zijn om aan de essentiële eisen te voldoen om interoperabiliteit te bereiken. Die eisen omvatten onder meer veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid, gezondheid, milieubescherming en technische compatibiliteit, en moeten ervoor zorgen dat treinen vlot kunnen rijden op elk traject van het Europese spoornet.
Kosten-batenanalyse (KBA)	Een analyse-instrument dat wordt gebruikt om een investeringsbeslissing te beoordelen door de voorspelde kosten en verwachte baten ervan te vergelijken. De KBA moet een meer doelmatige toewijzing van middelen bevorderen om besluitvormers te helpen een geïnformeerd besluit te nemen over het al dan niet uitvoeren van een investeringsvoorstel of mogelijke alternatieven.
LS (lidstaten)	Lidstaten van de Europese Unie.
Reizigersaantallen	In deze context een maatstaf voor het gebruik van hogesnelheidslijnen, gedefinieerd als het aantal passagiers dat de lijn gebruikt gedeeld door de lengte van de lijn in kilometer.
Snelheidsrendement	Verhouding van de werkelijke snelheid, zoals ervaren door de reiziger, tot de maximale rij- en ontwerpsnelheid van de lijn.
Spoortoegangsrechten	Rechten die door spoorwegexploitanten aan de infrastructuurbeheerder worden betaald om een gedeelte van de infrastructuurkosten terug te verdienen.

TEN-V (Trans-Europees vervoersnetwerk)	Een reeks geplande netwerken voor vervoer over de weg, per spoor, in de lucht en over het water in Europa. De TEN-V-netwerken maken deel uit van een breder stelsel van trans-Europese netwerken (TEN's), waaronder een telecommunicatienetwerk (eTEN) en een voorstel voor een energienetwerk (TEN-E).
Verzorgingsgebied	Het gebied van waaruit een hogesnelheidsstation per auto kan worden bereikt binnen een bepaalde tijd (voor dit verslag 15, 30 of 60 minuten).

SAMENVATTING

I. Het hogesnelheidsspoor (HSR) is een comfortabele, veilige, flexibele en ecologisch duurzame vervoerswijze. Het komt het milieu ten goede en genereert sociaaleconomische voordelen die de beleidsdoelstellingen van de EU op het gebied van vervoer en cohesie kunnen ondersteunen. Sinds 2000 heeft de EU 23,7 miljard EUR aan cofinanciering verstrekt om investeringen in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen te ondersteunen.

II. Wij hebben een doelmatigheidscontrole verricht van de strategische langetermijnplanning van hogesnelheidslijnen in de EU, de kostenefficiëntie (waarbij we de constructiekosten, vertragingen, kostenoverschrijdingen en het gebruik van hogesnelheidslijnen die cofinanciering van de EU hebben ontvangen hebben beoordeeld) en de duurzaamheid en Europese meerwaarde van cofinanciering door de EU. Wij hebben onze controle verricht in zes lidstaten en hebben daarbij uitgaven geanalyseerd voor meer dan 5 000 km aan infrastructuur op tien hogesnelheidslijnen en vier grensovergangen, die ongeveer 50 % van de hogesnelheidslijnen in Europa beslaan.

III. Wij hebben vastgesteld dat het huidige langetermijnplan van de EU niet berust op een geloofwaardige analyse en waarschijnlijk niet worden verwezenlijkt en dat een gedegen strategische benadering voor de gehele EU ontbreekt. Hoewel de nationale hogesnelheidsspoornetten langer worden, zal het streefdoel van de Commissie van 2011 om het aantal kilometers hogesnelheidslijn tegen 2030 te verdrievoudigen niet worden bereikt: er is momenteel 9 000 km hogesnelheidslijn in gebruik, en in 2017 was ongeveer 1 700 km lijn in aanbouw. Tussen de start van de werkzaamheden en de ingebruikneming van nieuwe hogesnelheidslijnen ligt gemiddeld ongeveer 16 jaar.

IV. Er is geen Europees hogesnelheidsspoornet, en de Commissie beschikt niet over wettelijke instrumenten of besluitvormingsbevoegdheden om ervoor te zorgen dat de lidstaten snelle vorderingen maken bij de voltooiing van de in de TEN-V-verordening beschreven kernnetwerkcorridors. Daardoor bestaat er slechts een lappendeken van nationale hogesnelheidslijnen, die los van elkaar door de lidstaten worden gepland en aangelegd. Dat versnipperde systeem is opgezet zonder behoorlijke grensoverschrijdende coördinatie: de aanleg van hogesnelheidslijnen die nationale grenzen overschrijden is geen

nationale prioriteit, ook al zijn er internationale overeenkomsten getekend en zijn er in de TEN-V-verordening bepalingen opgenomen die voorschrijven dat er uiterlijk in 2030 kernnetwerkcorridors moeten zijn aangelegd. Dat betekent dat de cofinanciering door de EU van investeringen in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen een geringe Europese meerwaarde heeft.

V. De kwaliteit van de beoordeling van de werkelijke behoeften in de lidstaten is laag, en de alternatieve oplossing, het verbeteren van conventionele spoorwegen, wordt vaak onvoldoende in overweging genomen, hoewel die oplossing aanzienlijke besparingen kan opleveren. De beslissing om hogesnelheidslijnen aan te leggen is vaak gebaseerd op politieke overwegingen, en kosten-batenanalyses worden doorgaans niet gebruikt als instrument ter onderbouwing van kostenefficiënte besluitvorming.

VI. Spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen is duur, en wordt ook steeds duurder: de lijnen die we hebben gecontroleerd, kosten gemiddeld 25 miljoen EUR per km (de duurdere tunnelprojecten buiten beschouwing gelaten). De kosten van dergelijke infrastructuur hadden veel lager kunnen zijn, zonder grote gevolgen voor de activiteiten. De reden is dat lijnen die geschikt zijn voor zeer hoge snelheden niet overal waar ze worden aangelegd, nodig zijn. In veel gevallen rijden treinen op lijnen die geschikt zijn voor zeer hoge snelheden met een veel lagere gemiddelde snelheid dan de lijn aankan. De kosten van een lijn nemen evenredig toe met de ontwerpsnelheid, en infrastructuur die zeer hoge snelheden aankan (300 km/h of meer) is bijzonder duur. Dergelijke hoge snelheden worden in de praktijk echter nooit gehaald: op de lijnen die werden gecontroleerd, rijden treinen gemiddeld met snelheden die maar ongeveer 45 % van de ontwerpsnelheid van de lijn bedragen, op slechts twee lijnen werd met een gemiddelde snelheid van meer dan 200 km/h gereden, en op geen enkele met meer dan 250 km/h. Het feit dat de gemiddelde snelheid zo ver onder de ontwerpsnelheid ligt, roept de vraag op of er wel sprake is van goed financieel beheer.

VII. We hebben eveneens een analyse gemaakt van de kosten per minuut die werd bespaard door de invoering van hogesnelheidslijnen. We stelden vast dat vier van de tien gecontroleerde lijnen meer dan honderd miljoen EUR per bespaarde minuut zullen kosten. Het hoogste bedrag werd vastgesteld voor de lijn tussen Stuttgart en München, die

369 miljoen EUR per bespaarde minuut zal kosten. Kostenoverschrijdingen, die gedekt worden door nationale begrotingen, en vertragingen zijn eerder de norm dan de uitzondering. De geaggregeerde kostenoverschrijdingen voor de lijnen en projecten die wij hebben gecontroleerd bedroegen 5,7 miljard EUR op projectniveau en 25,1 miljard EUR op lijnniveau (respectievelijk 44 % en 78 %). Ook waren er aanzienlijke vertragingen op project- en lijnniveau: acht van de dertig projecten die we hebben gecontroleerd hadden minstens één jaar vertraging opgelopen, en vijf lijnen (de helft van de gecontroleerde steekproef) meer dan tien jaar. Door voldoende aandacht te schenken aan bovenstaande aspecten zouden honderden miljoenen euro's kunnen worden bespaard en zou worden verzekerd dat de aangelegde lijnen goed worden benut.

VIII. Om inzicht te krijgen in de voordelen van hogesnelheidslijnen voor EU-burgers hebben we ook de reistijden van deur tot deur, de prijzen en het aantal verbindingen voor het hogesnelheidsspoor en zijn concurrenten (luchtvervoer, conventioneel spoorvervoer en wegvervoer) geanalyseerd en met elkaar vergeleken. We concludeerden dat de totale reistijd en het prijsniveau beide belangrijke succesfactoren zijn. Deze factoren zouden het in combinatie met een regelmatige dienstverlening mogelijk kunnen maken om het marktaandeel van het hogesnelheidsspoor te vergroten. De intermodale concurrentie is hard en heeft gevolgen voor de duurzaamheid van hogesnelheidslijnen: het hogesnelheidsspoor concurreert niet op gelijke voet met andere vervoerswijzen.

IX. Naar ons oordeel loopt de cofinanciering door de EU gevaar. Volgens een benchmark zou een hogesnelheidslijn idealiter negen miljoen passagiers per jaar moeten vervoeren om succesvol te zijn. Op drie van de zeven voltooide hogesnelheidslijnen die we hebben gecontroleerd, lag het aantal vervoerde passagiers echter veel lager. De infrastructuurkosten van die lijnen bedroegen 10,6 miljard EUR, waarvan de EU ongeveer 2,7 miljard EUR had verstrekt. Dat betekent dat er voor die lijnen een groot risico bestaat dat de cofinanciering van de EU ondoeltreffend wordt besteed. Uit onze beoordeling van het aantal mensen dat in het verzorgingsgebied van de gecontroleerde lijnen woont, blijkt dat 9 van de 14 gecontroleerde lijnen en grensoverschrijdende verbindingen onvoldoende potentiële passagiers hebben om succesvol te kunnen zijn. Daartoe behoren ook de drie

bovengenoemde lijnen, die een lager aantal passagiers vervoeren dan de benchmark van negen miljoen.

X. In 2010 hebben wij een verslag opgesteld waarin werd aangedrongen op het nemen van dringende maatregelen om alle technische, administratieve en andere belemmeringen voor de interoperabiliteit van het spoor weg te nemen. We hebben echter vastgesteld dat deze belemmeringen in 2018 nog steeds aanwezig zijn. In Frankrijk en Spanje is de markt voor passagiersvervoer per spoor niet open. In Italië en in beperkte mate ook in Oostenrijk is er concurrentie op het spoor; in die lidstaten waren de diensten frequenter en van hogere kwaliteit, terwijl de ticketprijzen lager waren. Geïntegreerde systemen voor kaartverkoop en meer aandacht voor het monitoren en standaardiseren van gegevens over de klanttevredenheid en stiptheid zouden de ervaring van de reizigers verder kunnen verbeteren.

XI. Om de cofinanciering van spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen door de EU tijdens de volgende programmeringsperiode met succes te kunnen voortzetten, bevelen we aan dat de Commissie een aantal maatregelen neemt. Deze omvatten:

- i) het uitwerken van een realistische langetermijnplanning en het maken van afspraken met de lidstaten over de essentiële, strategische trajecten die eerst moeten worden uitgevoerd, met nauwlettende monitoring en bevoegdheden om af te dwingen dat beloften om het kernnet voor hogesnelheidstreinen in de EU te voltooien, worden nagekomen;
- ii) het koppelen van EU-cofinancieringssteun aan geoordeelde strategische prioritaire projecten, doeltreffende concurrentie op het spoor en de verwezenlijking van resultaten;
- iii) het vereenvoudigen van grensoverschrijdende bouwwerkzaamheden wat betreft de aanbestedingsprocedures, het gebruik van “éénloketsystemen” voor de formaliteiten en het verwijderen van alle overige barrières;

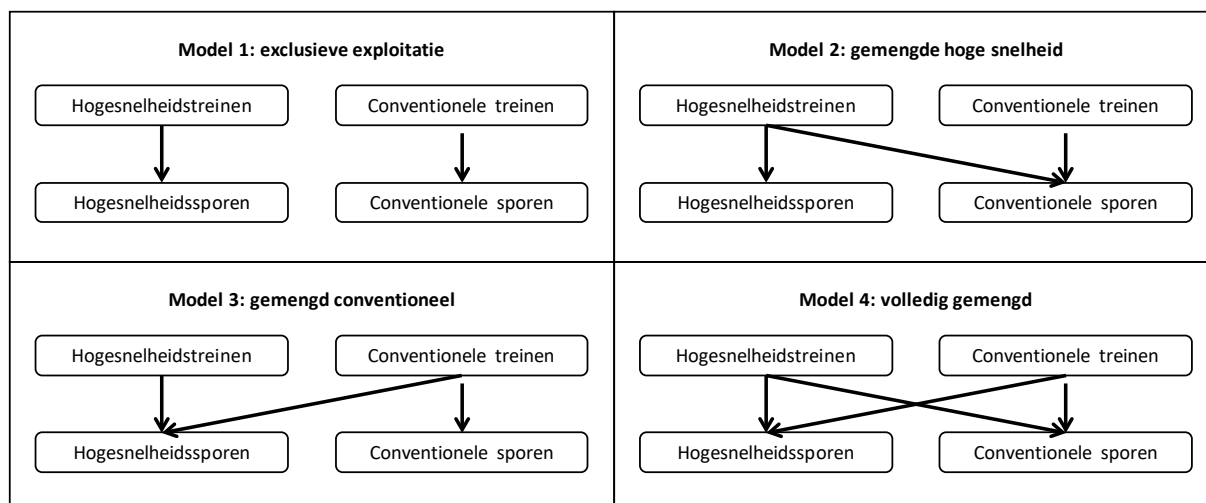
- iv) Maatregelen om het naadloos geïntegreerde hogesnelheidsspoorverkeer voor passagiers te verbeteren, zoals elektronische kaartverkoop, de vereenvoudiging van spoortoegangsrechten en de verbetering van de rapportage aan burgers over de stiptheid en klanttevredenheidsgegevens.

INLEIDING

Hogesnelheidsspoor in Europa

1. Het hogesnelheidsspoor in Europa werd geïnitieerd na de oliecrisis van 1974. De grote energieafhankelijkheid van Europa bedreigde de interne mobiliteit, waardoor verschillende lidstaten besloten om een veilige, snelle, comfortabele en milieuvriendelijke vervoerswijze te ontwikkelen in de vorm van hogesnelheidslijnen. Italië was het eerste Europese land waar een hogesnelheidslijn werd geopend: de lijn tussen Florence en Rome werd geopend in 1977. Kort daarna nam Frankrijk zijn eigen *trains à grande vitesse* (TGV) in gebruik. De eerste hogesnelheidslijn in Duitsland, waarop ICE-treinen (Intercity-Express-treinen) reden, werd begin jaren 1990 in gebruik genomen, terwijl de hogesnelheidsdienst AVE (*Alta Velocidad Española*) in Spanje in 1992 in bedrijf werd gesteld.
2. Er bestaat momenteel geen eengemaakt Europees hogesnelheidsspoornet; in plaats daarvan worden in verschillende lidstaten verschillende operationele modellen gebruikt (**figuur 1**). Zo bestaan er gemengde hogesnelheidssystemen (in Frankrijk, Spanje en Italië) en volledig gemengde hogesnelheidslijnen (Duitsland, Oostenrijk en twee tracés in Italië).

Figuur 1 – Operationele modellen voor hogesnelheidsspoorverkeer

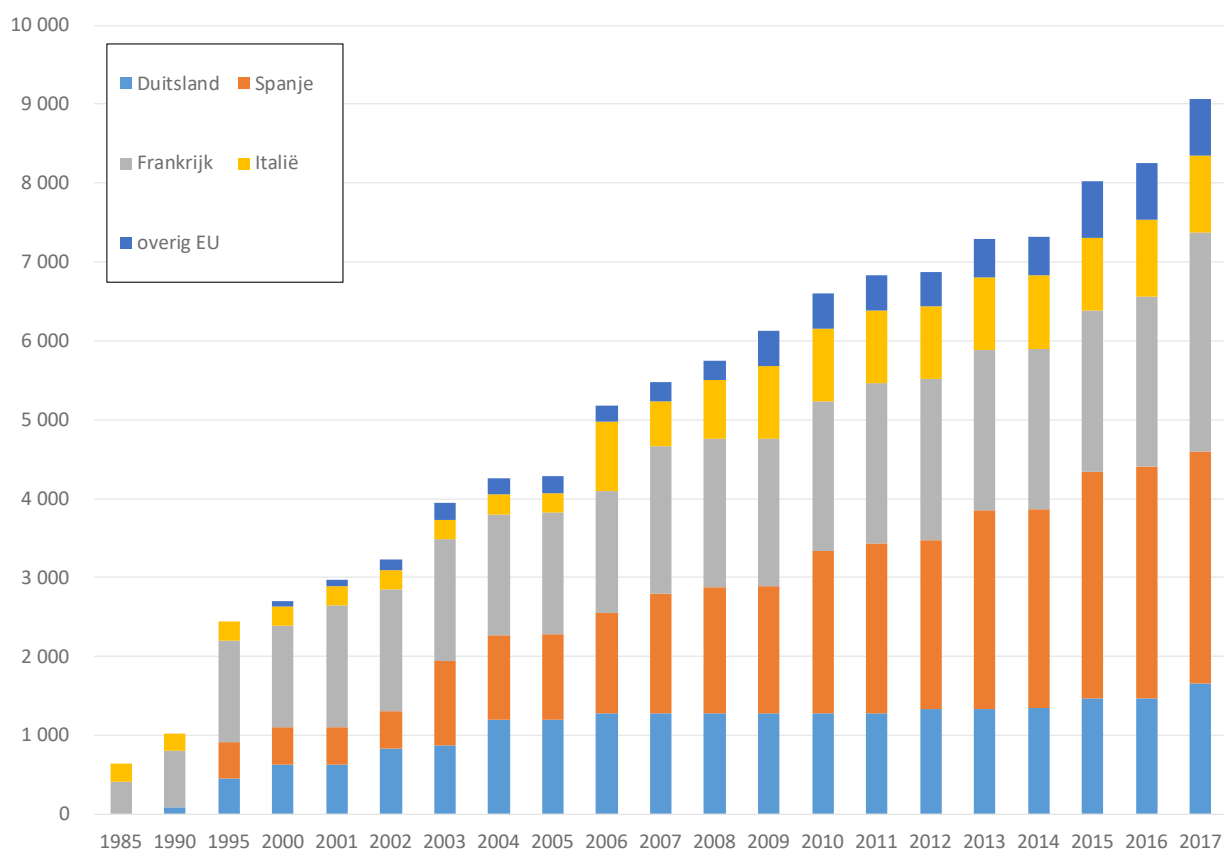


Bron: De Rus, G. (red.), I. Barrón, J. Campos, P. Gagnepain, C. Nash, A. Ulied en R.Vickerman (2009): *Economic Analysis of High Speed Rail in Europe*. BBVA Foundation, Bilbao.

Het hogesnelheidsspoornet van de EU groeit en wordt steeds vaker gebruikt

3. Eind 2017 beschikte de EU over 9 067 km aan hogesnelheidslijnen (zie ***figuur 2; bijlage I*** voor een gedetailleerde kaart). Dat net wordt verder uitgebreid: er is momenteel 1 671 km in aanbouw. Zodra alle geplande investeringen in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen voltooid zijn, zal Spanje het op één na langste hogesnelheidsspoornet ter wereld hebben, na China.

Figuur 2 – Lengte van de nationale hogesnelheidsspoornetten in de EU – groei in de loop der tijd



Bron: EU Statistical Pocketbook 2017; UIC. *NB:* In deze grafiek zijn alleen lijnen (of delen daarvan) opgenomen waarop treinen op een bepaald moment tijdens de reis een snelheid van meer dan 250 km/h kunnen bereiken.

4. Het aantal passagiers dat gebruikmaakt van hogesnelheidstreinen in Europa neemt gestaag toe: de vraag is gestegen van zo'n 15 miljard passagierskilometers¹ (pkm) in 1990 naar meer dan 124 miljard pkm in 2016. In 2015 waren hogesnelheidsspoordiensten goed voor meer dan een kwart (26 %) van al het personenvervoer per spoor in de lidstaten waar hogesnelheidsdiensten beschikbaar waren.

EU-beleidsmaatregelen voor het hogesnelheidsspoor

Vervoersbeleid

5. Het programma voor trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-V)² speelt een essentiële rol in de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Het is gericht op economische ontwikkeling, regionaal concurrentievermogen, regionale en sociale cohesie en milieuduurzaamheid. In het programma is tevens vastgesteld welke essentiële verbindingen nodig zijn om vervoer te vergemakkelijken, waarbij de capaciteit van de bestaande infrastructuur wordt geoptimaliseerd, specificaties voor netwerkinteroperabiliteit worden opgesteld en rekening wordt gehouden met milieuoverwegingen. Tot de doelstellingen van TEN-V behoren onder meer de verbinding tussen en interoperabiliteit van nationale vervoersnetwerken, de optimale integratie van en verbinding tussen alle vervoerswijzen en het doelmatig gebruik van infrastructuur.

6. In het meest recente witboek van de Commissie inzake vervoer van 2011³ zijn de volgende specifieke streefdoelen met betrekking tot het passagiersvervoer vastgesteld voor

¹ Pkm is de meeteenheid die wordt verkregen door het aantal HSR-passagiers per jaar te combineren met de lengte van hun reis, om zo de benutting van het HSR beter te kunnen meten.

² Beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet (PB L 228 van 9.9.1996, blz. 1).

³ COM(2011) 144 definitief van 28 maart 2011 "Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem".

het hogesnelheidsspoor⁴: i) de lengte van het bestaande hogesnelheidsspoornet moet in 2030 zijn verdrievoudigd, zodat tegen 2050 het merendeel van het passagiersvervoer over middellange afstanden per spoor gebeurt (een verschuiving van het interstedelijk passagiers- en vrachtvervoer over middellange afstand van weg naar spoor van 50 %); ii) het hogesnelheidsspoor moet sneller groeien dan het luchtvervoer voor reizen tot 1 000 km, en in 2050 moeten alle grote luchthavens zijn aangesloten op het spoornet, bij voorkeur op het HST-net.

7. Om die doelstellingen te bevorderen heeft de EU in december 2013 een nieuw beleid inzake vervoersinfrastructuur⁵ vastgesteld dat de kloven tussen de vervoersnetwerken van de lidstaten moet dichten, knelpunten die de soepele werking van de interne markt nog steeds belemmeren moet wegnemen en technische belemmeringen (bijv. onverenigbare normen voor het spoorverkeer) moet opheffen. De financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF)⁶, een instrument dat tegelijkertijd werd goedgekeurd, ondersteunt die doelstellingen financieel.

Cohesiebeleid

8. Sinds 2000 moeten de structuurfondsen in overeenstemming met andere EU-beleidsmaatregelen worden gebruikt, zoals op het gebied van vervoer⁷. Op grond van zowel de EFRO-als de CF-verordening is steun verleend aan investeringen die bijdragen aan de

⁴ Daarnaast heeft de EU ambitieuze streefdoelen voor de reductie van koolstofemissies vastgesteld voor de komende decennia (zie ook **paragraaf 22**).

⁵ Verordening (EU) nr. 1315/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1).

⁶ Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 129).

⁷ Artikel 2, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1).

totstandbrenging en ontwikkeling van TEN-V-netwerken⁸ en aan projecten van gemeenschappelijk belang met betrekking tot vervoersinfrastructuur⁹.

9. Binnen het huidige kader voor het cohesiebeleid 2014-2020 wordt uit de fondsen voor het cohesiebeleid van de EU nog steeds steun verleend voor vervoersinfrastructuur, maar om de doeltreffendheid van de cofinanciering door de EU te vergroten zijn er ex-antevoorwaarden ingevoerd. Dat houdt in dat de lidstaten moeten aantonen dat de voorgestelde projecten in het kader van een omvattend nationaal of regionaal langetermijnplan voor vervoer zullen worden uitgevoerd, dat is goedgekeurd door alle betrokken belanghebbenden.

EU-steun voor de aanleg van hogesnelheidslijnen: substantieel, maar een fractie van de totale kosten

10. Tussen 2000 en 2017¹⁰ heeft de EU 23,7 miljard EUR verstrekt in de vorm van subsidies om investeringen in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen mede te financieren, evenals 4,4 miljard EUR om de installatie van ERTMS op hogesnelheidslijnen te ondersteunen. Circa 14,6 miljard EUR aan cofinanciering, ofwel 62 % van het totaal, werd verstrekt in het kader van financieringsmechanismen onder gedeeld beheer (het EFRO en het CF), terwijl de investeringsregelingen onder direct beheer (bijv. de CEF) goed waren voor 9,1 miljard EUR, ofwel 38 %. De cofinanciering door de EU kan worden gebruikt om studies te ondersteunen, maar ook infrastructuurwerkzaamheden, zowel voor nieuwe hogesnelheidslijnen als voor aanpassingen aan bestaande conventionele spoorlijnen om ze geschikt te maken voor hogesnelheidsverkeer.

⁸ Artikel 2, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1783/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 1999 met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 213 van 13.8.1999, blz. 1).

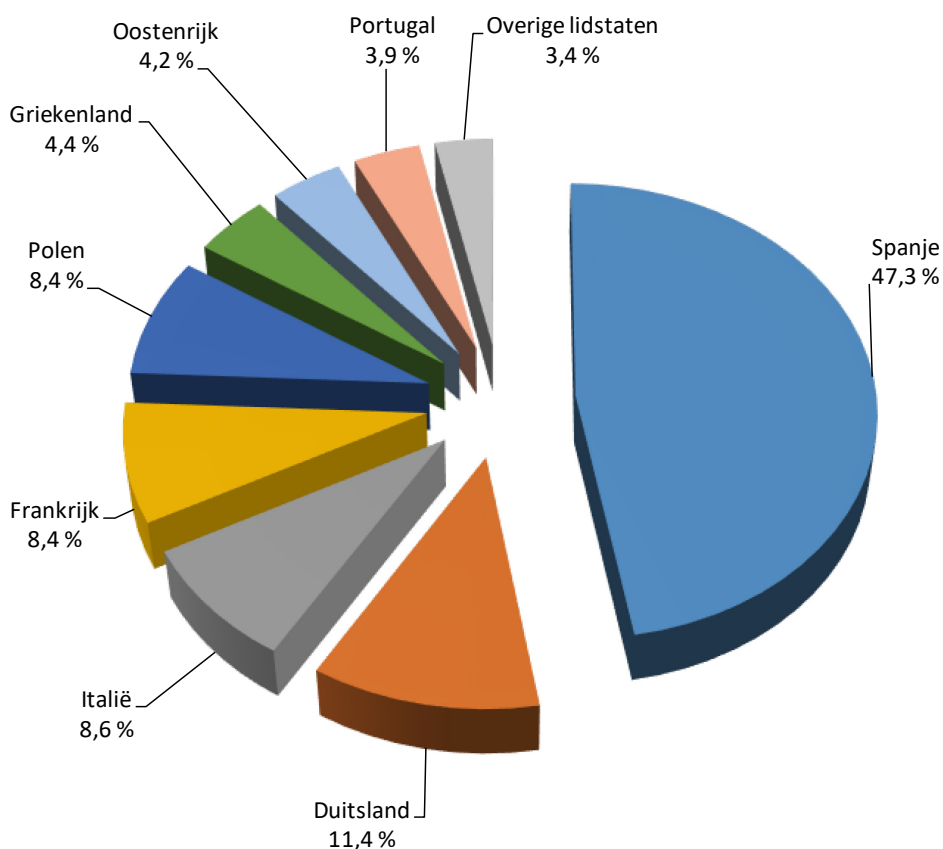
⁹ Artikel 3, lid 1, en bijlage bij bijlage II van Verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van een Cohesiefonds (PB L 130 van 25.5.1994, blz. 1).

¹⁰ De gegevens omvatten de meest recente oproep in het kader van de CEF (2017). Alle verstrekte cijfers zijn uitgedrukt in nominale termen.

11. Naast die steun heeft de EIB in 2000 ook 29,7 miljard EUR aan leningen verstrekt om de aanleg van hogesnelheidslijnen te ondersteunen.

12. Nagenoeg de helft van de EU-financiering die ter beschikking werd gesteld voor investeringen in het hogesnelheidsspoor (meer dan 11 miljard EUR) werd toegewezen aan investeringen in Spanje. In totaal werd 21,8 miljard EUR – 92,7 % van het totaal – toegewezen aan zeven lidstaten (**figuur 3** en **bijlage II**).

Figuur 3 – Overzicht van cofinanciering door de EU voor het hogesnelheidsspoor, per lidstaat (2000-2017)



Bron: Europese Commissie.

13. Hoewel het om aanzienlijke bedragen gaat, vormt de cofinanciering door de EU slechts een klein deel van de totale bedragen die in de EU worden geïnvesteerd in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen. Zo liep het cofinancieringspercentage naargelang van de gebruikte financieringsinstrumenten uiteen van 2 % (in Italië) tot 26 % (in

Spanje). De cofinanciering door de EU dekte gemiddeld ongeveer 11 % van de totale kosten voor de aanleg.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

14. Wij hebben een controle verricht van de kostenefficiëntie en doeltreffendheid van de EU-cofinanciering van investeringen in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen sinds 2000. Wij hebben beoordeeld: i) of hogesnelheidslijnen in de EU in overeenstemming met een strategisch langetermijnplan werden aangelegd; ii) of projecten voor het hogesnelheidsspoor op een kostenefficiënte manier waren uitgevoerd (door de constructiekosten, vertragingen, kostenoverschrijdingen en het gebruik van hogesnelheidslijnen die investeringssteun hadden gekregen te beoordelen); iii) of de investeringen duurzaam waren na de voltooiing van het project (waarbij ook werd gekeken naar het effect van het hogesnelheidsspoor op concurrerende vervoerswijzen), en iv) of de cofinanciering door de EU meerwaarde bood. Om die vragen te beantwoorden zijn in dit verslag allereerst de planning en besluitvorming geanalyseerd; daarna volgt een beoordeling van de kosten, en vervolgens wordt het perspectief van de EU-burger onderzocht door de reistijden, prijzen, verbindingen en stations te analyseren; tot slot zijn de belemmeringen en de concurrentie op het spoor beoordeeld en wordt er een conclusie getrokken ten aanzien van de exploitatie van het hogesnelheidsspoor.

15. We hebben gebruikgemaakt van een reeks controleprocedures, zoals beoordelingen van documenten en analyses van Europese en nationale strategische langetermijnplannen voor de ontwikkeling van het hogesnelheidsspoor, gesprekken met personeel van de Commissie en de lidstaten, vergaderingen met spoorwegexploitanten en infrastructuurbeheerders en een enquête onder de voornaamste belanghebbenden¹¹. We hebben externe deskundigen ingeschakeld om het volgende te beoordelen: i) de kwaliteit

¹¹ We hebben verschillende antwoorden ontvangen van individuele leden van drie groepen belanghebbenden: de Gemeenschap van Europese Spoorwegen (ESG), de Internationale Spoorwegunie (UIC) en de Unie van de Europese seinfabrikanten (UNISIG).

van de kosten-batenanalyses (KBA's) en van de analyses van de toekomstige vraag¹²; ii) de toegang tot, de verbindingen met en de regeneratie-effecten van geselecteerde stations met hogesnelheidslijnen¹³; iii) de hogesnelheidslijn tussen Parijs-Brussel-Amsterdam (PBA)¹⁴, en iv) de prijzen, de reistijden en het aantal verbindingen voor verschillende vervoerswijzen¹⁵. We hebben de resultaten van onze controles ook getoetst aan de exploitatie en de passagiersdiensten van het hogesnelheidsspoor in Japan en Zwitserland.

16. We hebben onze controle verricht bij de Europese Commissie (DG MOVE, met inbegrip van het INEA en het Spoorwegbureau van de Europese Unie (ERA), en DG REGIO) en in zes lidstaten (Frankrijk, Spanje, Italië, Duitsland, Portugal en Oostenrijk). Die lidstaten ontvingen 83,5 % van de alle EU-financiering die sinds 2000 werd toegewezen aan hogesnelheidslijnen (23,7 miljard EUR, goed voor 46 EUR per EU-ingezetene)¹⁶.

17. Op basis van specifieke criteria voor de steekproefname met betrekking tot het bedrag van de EU-cofinanciering, de lengte van de lijn en de vraag of er een hoofdstad aan de lijn lag, hebben we tien hogesnelheidslijnen geselecteerd voor controle. Vanwege hun omvang hebben we vier hogesnelheidslijnen in Spanje en telkens twee lijnen in Duitsland, Italië en Frankrijk gecontroleerd. Ook hebben we vier grensoverschrijdende projecten gecontroleerd: de verbindingen tussen München en Verona, tussen Spanje en Frankrijk (zowel aan de Atlantische zijde als aan de zijde van de Middellandse Zee), en tussen Spanje en Portugal (*figuur 4*).

¹² Universiteit van Brussel (VUB)

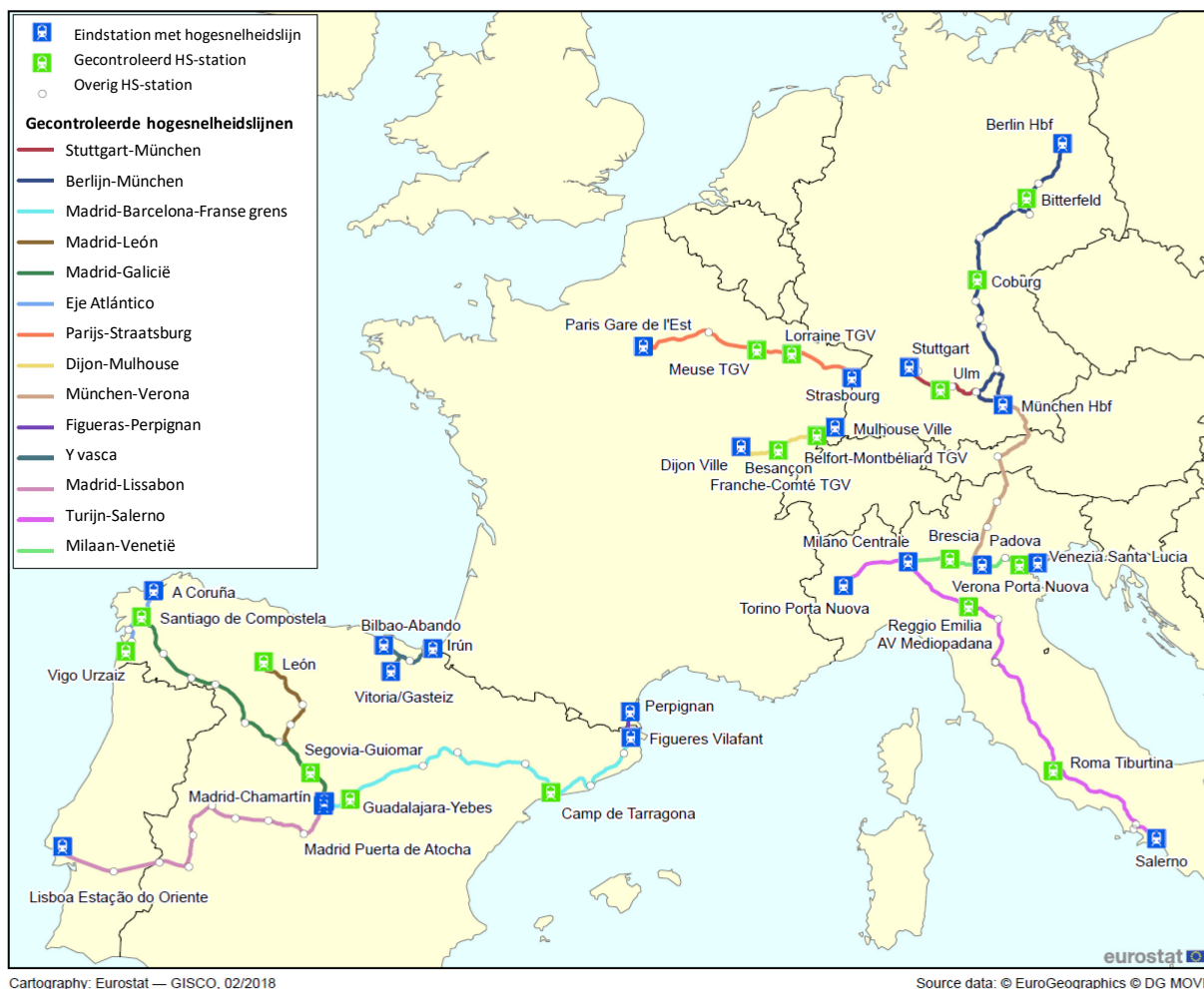
¹³ Een consortium van professoren en onderzoekers uit Lyon, Milaan, Barcelona en Berlijn.

¹⁴ Universiteit Antwerpen.

¹⁵ Bedrijf Advito.

¹⁶ Bron: Eurostat, EU-bevolking van 512 miljoen mensen in 2017:
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>.

Figuur 4 – Overzicht van de gecontroleerde lijnen (tien hogesnelheidslijnen, vier grensoverschrijdende verbindingen)



Bron: ERK en Eurostat.

18. Door onze controle te baseren op hogesnelheidslijnen konden we een beoordeling maken van meer dan 5 000 km aan lijnen die reeds voltooid waren, nog in aanbouw waren of gepland waren (zie **tabel 4** voor een gedetailleerd overzicht van de lengte van de gecontroleerde lijnen). Zo bestreken we meer dan 50 % van de hogesnelheidslijnen die in gebruik of in aanbouw zijn in de EU.

19. We hebben tevens dertig door de EU gefinancierde projecten op die hogesnelheidslijnen geanalyseerd (de grootste projecten voor elke beheersvorm). De totale voorgestelde kosten van de dertig gecontroleerde projecten bedroegen 41,56 miljard EUR. Aan de gecontroleerde projecten werd in totaal 6,18 miljard EUR aan EU-subsidies verstrekt,

waarvan 3,64 miljard EUR op het tijdstip van de controle reeds was uitbetaald en 967 miljoen EUR was vrijgemaakt (**tabel 1**).

Tabel 1 – Overzicht van de belangrijkste financiële gegevens over de gecontroleerde projecten

Locatie van de projecten voor het hogesnelheidsspoor	Totale kosten van de gecontroleerde projecten (in miljoen EUR)	Subsidiabele uitgaven van de gecontroleerde projecten (in miljoen EUR)	Toegewezen EU-bijdrage (in miljoen EUR)	Vrijgemaakte EU-financiering (in miljoen EUR)
Duitsland	8 074,8	3 006,5	540,4	6,3
Spanje	2 830,7	2 305,3	1 729,9	10,8
Grensoverschrijdend	19 505,2	8 534,3	2 968,2	894,9
Frankrijk	3 693,4	2 840,1	277,7	2,2
Italië	6 646,0	1 957,5	540,1	53,1
Portugal	814,7	315,4	127,7	–
Totaal	41 564,8	18 959,1	6 184,0	967,3

Bron: ERK. Grensoverschrijdende projecten worden geregistreerd onder de “EU”-landcode.

20. De projectgerelateerde uitgaven die we hebben gecontroleerd hadden betrekking op 2 100 km aan verschillende soorten spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen (spoorbeddingen, tunnels, viaducten en overbruggingen). De projecten voor het grensoverschrijdende tracé München-Verona buiten beschouwing gelaten, besloeg onze projectcontrole 45 % van de volledige lengte van de hogesnelheidslijnen in de bezochte lidstaten. Een volledige lijst van de gecontroleerde projecten, de belangrijkste vaststellingen en de bevindingen van onze analyses met betrekking tot de vraag of de uitkomsten, resultaten en doelstellingen van de projecten waren behaald, is te vinden in **bijlage III**.

OPMERKINGEN

Door de EU gefinancierde investeringen in het hogesnelheidsspoor kunnen voordelig zijn, maar het ontbreekt aan een gedegen strategische aanpak voor de gehele EU

Het hogesnelheidsspoor is een voordelige vervoerswijze die bijdraagt aan de doelstellingen van de EU op het gebied van duurzame mobiliteit

21. Investerings in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen en in de exploitatie van hogesnelheidslijnen leveren grote voordelen op voor de samenleving in haar geheel, aangezien zij de passagiers tijd besparen en een hoge mate van veiligheid, zekerheid en comfort aan boord bieden. Ze maken capaciteit vrij op verzadigde wegen en conventionele spoornetwerken en op luchthavens. Het hogesnelheidsspoor kan ook de sociaaleconomische dynamiek versterken en verpauperde stedelijke zones in de buurt van stations nieuw leven helpen inblazen.

22. Hoewel het verband niet helemaal lineair is¹⁷, hebben verschillende organen¹⁸ geconcludeerd dat het hogesnelheidsspoor ook milieuvoordelen oplevert, aangezien treinen een lagere koolstofvoetafdruk hebben dan de meeste andere vervoerswijzen.

¹⁷ De CO₂-emissies zijn afhankelijk van de herkomst van de gebruikte elektriciteit, de bezettingsgraad van de treinen en de vraag of er een aanzienlijke hoeveelheid wegvervoer en luchtvervoer wordt overgenomen. Ter compensatie van de verontreiniging die wordt veroorzaakt door de opwekking van de elektrische stroom die hogesnelheidstreinen verbruiken moet het HSR niet alleen een hoge benuttingsgraad halen, maar ook een aanzienlijke hoeveelheid passagiers aantrekken van andere vervoerswijzen. Daarnaast moet voor veel HSL's grond braak worden gelegd. Ze doorkruisen soms gebieden met een ecologische waarde, waar het spoor een barrière-effect heeft, voor geluidsoverlast zorgt en visueel storend is, en het kan tientallen jaren duren voordat de exploitatie de massale emissies die vrijkomen bij de aanleg van een HSL heeft gecompenseerd.

¹⁸ Bijv. het Europees Milieuagentschap en de UIC.

De bevoegdheden van de Commissie zijn beperkt en haar plan om de lengte van het hogesnelheidsspoornet te verdrievoudigen zal waarschijnlijk niet worden verwezenlijkt

23. Het huidige langetermijnplan van de Commissie, dat is beschreven in het witboek van 2011 en in de CEF-verordening (overweging 11), om de lengte van de hogesnelheidslijnen in de EU in 2030 te hebben verdrievoudigd (van 9 700 km in 2008¹⁹ tot 30 750 km in 2030) berust niet op een geloofwaardige analyse. Gezien de nationale overheidsschulden (de regeringen van de lidstaten zijn de grootste investeerders), het beperkte rendement op deze overheidsinvesteringen en de tijd die in de praktijk nodig is om een investering in het hogesnelheidsspoor te voltooien, is het zeer onwaarschijnlijk dat het doel om het hogesnelheidsspoornet te verdrievoudigen zal worden bereikt.

24. Volgens onze controlewerkzaamheden ligt er tussen het begin van de werkzaamheden en de ingebruikneming gemiddeld ongeveer 16 jaar (**tabel 2**), zelfs als de tijd die nodig is voor de planning vooraf buiten beschouwing wordt gehouden. Dat geldt zelfs wanneer projecten waarvoor lange, ingrijpende tunnelwerkzaamheden nodig zijn, zoals de Brenner-basistunnel op het traject München-Verona, worden uitgesloten.

¹⁹ Het cijfer dat in het witboek van 2011 wordt genoemd is twijfelachtig, aangezien uit onze gegevens blijkt dat er eind 2017 slechts 9 067 km HSL beschikbaar was.

Tabel 2 – Beoordeling van de tijdsduur tussen planning en ingebruikneming

Gecontroleerde hogesnelheidslijnen en traject München-Verona	Start planning	Start werkzaamheden	Operationeel*	Aantal jaar vanaf planning	Duur van de werkzaamheden in jaren
Berlijn-München	1991	1996	2017**	26	21
Stuttgart-München	1995	2010	2025*	30	15
Rijn-Rhône	1992	2006	2011	19	5
LGV Est Européenne	1992	2002	2016	24	14
Madrid-Barcelona-Franse grens	1988	1997	2013	25	16
Eje Atlántico	1998	2001	2015	17	14
Madrid-León	1998	2001	2015	17	14
Madrid-Galicia	1998	2001	2019*	21	18
Milaan-Venetië	1995	2003	2028*	33	25
Turijn-Salerno	1987	1994	2009	22	15
München-Verona	1986	2003	2040*	54	37

* Verwacht.

** 52 km niet vóór 2018.

Bron: ERK.

25. In de TEN-V-verordening is vastgesteld welke essentiële infrastructuur Europa moet aanleggen om de doelstellingen van de EU op het gebied van duurzame mobiliteit te ondersteunen. In de verordening wordt beschreven welke vervoersinvesteringen er in 2030 gereed moeten zijn (het kernnetwerk) en welke in 2050 (het uitgebreide netwerk). De Commissie heeft geraamd dat er om het kernnetwerk te voltooien 500 miljard EUR nodig zal zijn, terwijl voor het uitgebreide netwerk 1,5 biljoen EUR nodig is²⁰.

26. De Commissie heeft geen inspraak in de besluitvorming en beschikt niet over wettelijke instrumenten of bevoegdheden om de lidstaten aan hun eerdere verbintenissen te houden om de nodige hogesnelheidslijnen aan te leggen die nodig zijn om het kernnetwerk te voltooien. Zij speelt evenmin een rol in de besluitvorming over grensoverschrijdende

²⁰ Bron: Europese Commissie, “Delivering TEN-T Facts & figures”, september 2017, en conclusies van de Raad over de vorderingen met de implementatie van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-V) en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) wat betreft vervoer, 15425/17, 5 december 2017.

verbindingen tussen twee of meer lidstaten, aangezien in de CEF- en TEN-V-verordeningen²¹ niet is voorzien in de mogelijkheid voor de Commissie om vastgestelde EU-prioriteiten te handhaven.

De lidstaten plannen en nemen besluiten ten aanzien van hun nationale netwerken, wat tot een lappendeken van slecht verbonden nationale hogesnelheidsnetten leidt

Transnationale corridors in de EU zijn geen prioriteit

27. Hoewel in de bijlagen van de TEN-V-verordening wordt beschreven waar de hogesnelheidslijnen moeten worden aangelegd, besluiten alleen de lidstaten of en waar dit precies zal gebeuren. Zij leveren ook het grootste deel van de benodigde financiering en zijn als enige verantwoordelijk voor de uitvoering van alle nodige stappen (studies, vergunningen, het uitbesteden en bewaken van de werkzaamheden en het houden van toezicht op alle betrokken partijen). **Bijlage IV** bevat kernprestatie-indicatoren voor de geselecteerde bezochte lidstaten, die de verschillende kenmerken van hun nationale netwerken duidelijk maken. Uit deze indicatoren blijkt dat Frankrijk leidend is wat het gebruik van hogesnelheidslijnen betreft (de verhouding tussen de passagierskilometers per hoofd van de bevolking en de passagierskilometers per km hogesnelheidslijn), dat Spanje de hoogste aanlegkosten per hoofd van de bevolking kent (1 159 EUR) en de hoogste EU-cofinanciering voor hogesnelheidsspoor per hoofd van de bevolking ontvangt (305 EUR), en dat Italië de hoogste aanlegkosten per km per hoofd van de bevolking heeft (0,46 EUR).

28. Binnen de lidstaten zijn er verschillende entiteiten die een rol spelen, en diverse factoren en parameters die bepalen of de aanleg verloopt zoals aanvankelijk gepland. Enkele voorbeelden:

- i) Het “Eurocaprail”-project, dat Brussel, Luxemburg en Straatsburg met elkaar moet verbinden via een hogesnelheidslijn, waardoor in negentig minuten van Luxemburg naar Brussel kan worden gereisd. Tijdens zijn bijeenkomst in Essen in december 1994 merkte de Raad dit project aan als een van de 30 “topprioriteiten”

²¹ Artikel 22 van de CEF-verordening en artikel 38, lid 3, van de TEN-V-verordening.

voor de aanleg (wat betekende dat de werkzaamheden ten laatste in 2010 van start moesten gaan en uiterlijk in 2020 voltooid moesten zijn). In 2004 was er echter geen enkele lidstaat meer die dit project nog als een nationale prioriteit beschouwde. Hoewel de EU 96,5 miljoen EUR heeft verstrekt om de conventionele spoorlijn aan te passen, duurt het momenteel 3 uur en 17 minuten om van Brussel naar Luxemburg te reizen. Dat is meer dan twee keer zo lang als het doel dat in 2003 werd vastgesteld, en bijna een uur trager dan in 1980, toen dezelfde afstand in 2 uur en 26 minuten werd afgelegd. Daardoor kiezen veel potentiële passagiers eenvoudig voor het wegvervoer;

- ii) Spanje heeft geïnvesteerd in een nieuw hogesnelheidsspoornet. Om het land daarin te ondersteunen, heeft de EU sinds 1994 al meer dan 14 miljard EUR geïnvesteerd in Spaanse hogesnelheidslijnen. De spoorbreedte van treinen in Spanje was traditioneel een groter dan in de rest van Europa, maar het Spaanse hogesnelheidsnet gebruikt grotendeels de standaardbreedte die ook in de rest van de EU wordt gehanteerd. Bij drie van de gecontroleerde lijnen (de Eje Atlántico, een gedeelte van de hogesnelheidslijn Madrid-Galicië, en de hogesnelheidslijn Madrid-Extremadura) wordt nog steeds gebruik gemaakt van de bredere sporen. Dat heeft gevolgen voor de prestaties: de maximale rijsnelheid is beperkt tot 250 km/h (veel lager dan de maximale rijsnelheid van 300 km/h voor hogesnelheidstreinen in Spanje) en er wordt ofwel rollend materieel met een vergrote asbreedte ingezet ofwel specifieke treinen met een variabele asbreedte. Die treinen hebben spoorbreedtewisselaars nodig: daarvan waren er in Spanje in januari 2017 twintig. Dergelijke spoorbreedtewisselaars kosten tot 8 miljoen EUR per stuk, en de EU heeft 5,4 miljoen EUR cofinanciering verstrekt om de constructie ervan te ondersteunen.

29. Hoewel er internationale overeenkomsten zijn ondertekend om de politieke wil te bevestigen om verbindingen tot stand te brengen, en hoewel de CEF-verordening voorziet in een stimulans in de vorm van 40 % cofinanciering, leggen de lidstaten geen hogesnelheidslijnen aan als die niet als nationale prioriteit worden beschouwd, zelfs als een dergelijke lijn zich op een transnationale corridor bevindt en het kernnetwerk voltooit. Het

tussentijdse evaluatieverslag van de Commissie inzake de CEF bevestigde deze waarneming²².

30. Dat beperkt de Europese meerwaarde van de verstrekte cofinanciering door de EU, aangezien grensoverschrijdende verbindingen de grootste Europese meerwaarde opleveren. Wanneer er verbindingen ontbreken en niet tijdig worden aangelegd, kan dat bovendien hoge kosten met zich brengen voor de samenleving²³.

De Commissie is niet bevoegd om grensoverschrijdende projecten af te dwingen

31. Grote grensoverschrijdende projecten voor het hogesnelheidsspoor vereisen bijzondere aandacht van de EU. De werkzaamheden moeten nauw worden gecoördineerd zodat de uitkomsten van het project aan beide zijden van de grens op hetzelfde moment klaar zijn voor gebruik en aangesloten zijn op de binnenlandse netten.

32. De Commissie beschikt momenteel niet over de nodige instrumenten om effectief te kunnen ingrijpen als vertragingen aan één kant van de grens de tijdige ingebruikneming van spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen aan de andere kant van de grens belemmeren. Alle belanghebbenden hebben bovendien talrijke mogelijkheden om zich tegen werkzaamheden te verzetten of zelfs om eerder overeengekomen projecten stop te zetten.

²² “[...] de nationale begrotingen zullen nooit een voldoende hoge prioriteit toekennen aan transnationale, grensoverschrijdende investeringen in de infrastructuur waaraan de eengemaakte markt behoefte heeft.” *Bron:* Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio over de tussentijdse evaluatie van de Connecting Europe Facility (CEF), SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final van 14.2.2018, blz. 6.

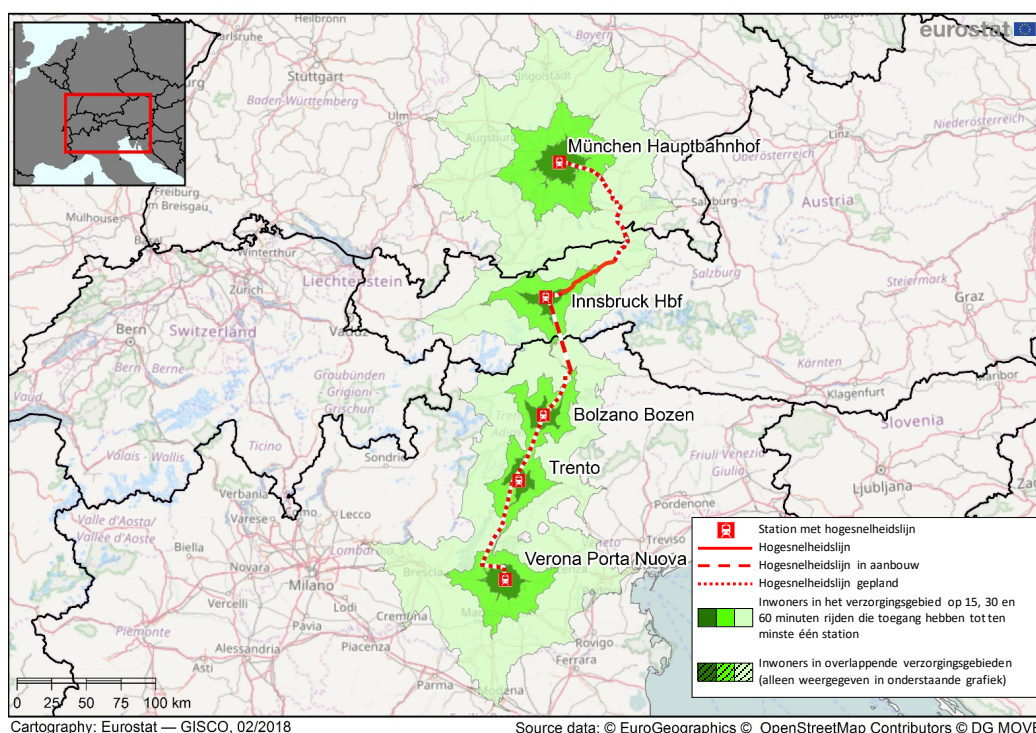
²³ Uit een studie uit 2015, getiteld “Cost of non-completion of the TEN-T” is gebleken dat de “prijs” die de EU-economie zou betalen, overeenkomt met 1,8 % van het groeipotentieel van het bbp en 10 miljoen manjaren aan banen die niet worden gerealiseerd als de lidstaten en andere belanghebbenden het kernnetwerk niet tijdig tot stand zouden brengen als het centrale element van het nieuwe TEN-V-beleid. *Bron:* Fraunhofer ISI, Eindverslag van 15 juni 2015, blz. 14.

33. Er waren verschillende voorbeelden van gevallen waarin het nog minstens twintig jaar zal duren voordat de uitkomsten die in een lidstaat tot stand zijn gebracht zullen kunnen worden benut, omdat de werkzaamheden in een aangrenzende lidstaat nog niet zijn voltooid (zie **tekstvak 1**).

Tekstvak 1 – Slecht verbonden nationale netten en de effecten ervan

1. Traject München-Verona en de Brenner-basistunnel (BBT): uiteenlopende prioriteiten en tijdspaden voor de aanleg tussen Oostenrijk, Italië en Duitsland hebben tot een lappendeken van verschillende capaciteiten en potentiële knelpunten geleid op de volledige corridor Scandinavië-Middellandse Zee tot ten minste 2040.

Om het aantal vrachtwagens dat dagelijks de Alpen oversteekt te beperken, investeert de EU al sinds 1986 in de BBT, een onderdeel van het traject München-Verona²⁴. Oostenrijk en Italië hebben de tunnel gebouwd met behulp van 1,58 miljard EUR aan cofinanciering door de EU.



Bron: ERK en Eurostat.

²⁴ Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE – Asse Ferroviario Monaco-Verona; Elaborazione tecnica del progetto, Rapporto 2002; Eisenbahnachse München-Verona – Technische Aufbereitung, 2002.

De werkzaamheden aan de tunnel in Oostenrijk en Italië zullen in 2027 voltooid zijn, maar aan de noordelijke toegangsroute, die zich grotendeels in Duitsland bevindt, is er weinig bouwactiviteit. De route is zelfs nog niet ontworpen, en zal pas in 2035 (Oostenrijk) of zelfs 2040 (Duitsland) voltooid zijn. In tegenstelling tot Oostenrijk en Italië heeft Duitsland weinig belang bij bestemmingen als Innsbruck of Verona, die voor Duitsland geen essentiële rol spelen in het dagelijkse werkverkeer. Daardoor heeft Duitsland geen prioriteit gemaakt van de aanleg van de noordelijke toegangsroute, hoewel die het doel ondersteunt om in 2030 een kernnetwerk tot stand te hebben gebracht. Dat betekent dat het meer dan een halve eeuw zal duren voordat de investeringen daadwerkelijk worden benut, en dat meer dan 1,5 miljard EUR meer dan twee decennia lang grotendeels als ondoeltreffend kan worden beschouwd.

2. Verbinding Portugal-Spanje (Extremadura)

Het was de bedoeling om een hogesnelheidsverbinding aan te leggen tussen Lissabon en Madrid. Dat idee werd echter te duur geacht in tijden van hoge overheidsschulden. Ondanks het feit dat de EU al 43 miljoen EUR aan cofinanciering heeft betaald aan Portugal voor studies en voorbereidende werkzaamheden, is er geen grensoverschrijdende hogesnelheidsverbinding beschikbaar. De conventioneel spoorlijn eindigt in Evora. Ten tijde van de controle waren de werkzaamheden aan de Portugese zijde begonnen, maar hielden de werkzaamheden aan de hogesnelheidslijn aan de Spaanse zijde op ongeveer zes kilometer van de grens op, zoals is aangegeven met de pijl in **afbeelding 1**.

Afbeelding 1 – Ontbrekende verbinding bij de grensovergang op de hogesnelheidslijn Madrid-Lissabon



Bron: © Ferropedia, Inserco ingenieros.

34. Hoewel het beleidskader in het bijzonder gericht was op de voltooiing van het kernnetwerk in 2030²⁵, moeten er nog talrijke tekortkomingen in het beleid worden weggewerkt. Zo stelden we bij de beoordeling van de grensoverschrijdende werkzaamheden aan de Brenner-basistunnel het volgende vast.

- i) Aanbestedingen vormen een groot probleem voor grensoverschrijdend TEN-V-projecten: er zijn geen richtsnoeren om inherente procedurerisico's te beperken, het ontbreekt aan een eenvormig rechtskader voor grensoverschrijdende projecten, de aanbestedingsdocumenten, overeenkomsten en boekhoudsystemen verschillen, ook in taal, voor werkzaamheden in Oostenrijk en in Italië, en de procedures voor geschillenbeslechting zijn niet gelijk.
- ii) Er zijn geen vereenvoudigde procedures om de uitvoering te vergemakkelijken en te versnellen (bijv. éénloketsystemen, zoals reeds gesuggereerd door de

²⁵ Artikel 38, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1315/2013.

Rekenkamer in Speciaal verslag nr. 23/2016²⁶), er is geen enkele instantie die de formaliteiten aan beide zijden van de grens stroomlijnt (bijv. de milieuwetgeving voor de aanleg van spoorwegen en de juridische reactie op vorderingen van belanghebbenden kunnen verschillen).

35. Aangezien de meeste van deze constructies gebaseerd zijn op internationale overeenkomsten tussen de betrokken lidstaten en de EU, en aangezien de hogesnelheidslijnen zich in internationale corridors bevinden, wordt de voortgang van de werkzaamheden bewaakt door EU-coördinatoren op het niveau van de corridors en onderzocht in “corridorforums”. Deze coördinatoren hebben een goed beeld van wat er wel of niet werkt in een corridor (en zij brengen regelmatig verslag uit over de veranderingen die nodig zijn²⁷), maar ook zij hebben geen wettelijke bevoegdheden.

36. Naast het gebrek aan coördinatie van de uitvoering aan beide zijden van de grens, ontbreekt nog een aantal andere aspecten: i) er zijn geen “instanties voor één corridor” die de resultaten en effecten van toekomstige investeringen in het hogesnelheidsspoor op de lange termijn monitoren, ii) er zijn geen verjaringstermijnen om de kwantiteit en duur van juridische en bestuursrechtelijke stappen te beperken en er is geen gemeenschappelijke instantie voor de behandeling van beroepen, en iii) de beoordeling van de voortgang van werkzaamheden aan een corridor is gebaseerd op gemeenschappelijke kernprestatie-indicatoren die nog steeds op outputs gebaseerd zijn²⁸. Zoals de Rekenkamer al opmerkte in haar speciaal verslag over het zeevervoer²⁹, is de projectmonitoring van het INEA vooral toegespitst op de aanleg als zodanig (outputs) en wordt er niet gekeken naar de resultaten of het gebruik van de lijnen. De resultaten en effecten worden dus niet beoordeeld, en er

²⁶ Speciaal verslag nr. 23/2016 “Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen”. Zie in het bijzonder aanbeveling 2, onder a).

²⁷ Bijv. in regelmatige “gemeenschappelijke voortgangsverslagen”.

²⁸ KPI's voor projecten voor spoorinfrastructuur: mate van elektrificatie van het netwerk, spoorbreedte 1 435 mm, ERTMS-implementatie (en, voor projecten voor vrachtovervoer, snelheid van de lijn (≥ 100 km/h), aslast ($\geq 22,5$ t) en treinlengte (740 m)).

²⁹ Speciaal verslag nr. 23/2016 “Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen.” Zie met name de paragrafen 80 en 81.

bestaat niet één enkele instantie die zicht heeft op de vraag of door de EU gefinancierde projecten op de kernnetwerkcorridors resultaatgerichte doelstellingen hebben bereikt.

De besluitvorming is niet gebaseerd op betrouwbare kosten-batenanalyses

“Zeer hoge snelheid” is niet overal nodig

37. Spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen is duur: de lijnen die we hebben gecontroleerd kosten gemiddeld 25 miljoen EUR per km (de duurdere tunnelprojecten buiten beschouwing gelaten), en de totale kosten voor de BBT bedroegen zelfs 145 miljoen EUR per km. De kosten nemen toe met de tijd: voor de meest recente werkzaamheden (Milaan-Venetië en Stuttgart-München) worden bedragen van meer dan 40 miljoen EUR per km genoemd vanwege de schaarste van land, het feit dat de lijn stadskernen doorkruist, de viaducten en de grote hoeveelheid tunnels. De kosten zouden echter omlaag kunnen, zonder grote gevolgen voor het spoorverkeer.

38. Hoge snelheden zijn vanzelfsprekend een belangrijke eigenschap van het hogesnelheidsspoor³⁰: zij zijn de factor die het hogesnelheidsspoor in staat stelt te concurreren met het luchtvervoer en het gemak van een eigen auto voor de laatste paar kilometer van een reis compenseert. De prestatie van het hogesnelheidssysteem wordt echter niet alleen bepaald door de maximale theoretische snelheid die op een lijn kan worden gehaald, maar ook door de werkelijke snelheid die reizigers ervaren. Daarom hebben wij op de gecontroleerde lijnen het “snelheidsrendement” geanalyseerd, waarbij we hebben gekeken naar de totale reistijden en de gemiddelde snelheden.

³⁰ In Zwitserland wordt voor een andere aanpak gekozen: stipte en regelmatige diensten, duidelijke informatie aan de klant en passagiersdiensten krijgen daar voorrang op snelheid.

39. Investerings in hogesnelheidslijnen zijn alleen gerechtvaardigd als een hoog snelheidsrendement kan worden behaald: hoe groter de populatie (toekomstige vraag) en hoe groter de elasticiteit van de reistijd³¹ en het snelheidsrendement, des te groter de voordelen van de ontwikkeling van een hogesnelheidslijn.

40. Deze analyse van het snelheidsrendement op de lijnen die we hebben gecontroleerd (**bijlage V**) duidt erop dat treinen gemiddeld over een hele lijn slechts met ongeveer 45 % van de ontwerpsnelheid van de lijn rijden. Op slechts twee lijnen wordt gemiddeld meer dan 200 km/h gereden, en er is geen enkele lijn waar een gemiddelde snelheid van meer dan 250 km/h wordt gehaald. Het laagste snelheidsrendement op een voltooide hogesnelheidslijn werd genoteerd voor de hogesnelheidslijn tussen Madrid en León (39 % van de ontwerpsnelheid). Op het grensoverschrijdende tracé Figueres-Perpignan wordt ook slechts 36 % van de ontwerpsnelheid gehaald, omdat er gemengd verkeer over rijdt. Dat de gemiddelde snelheid zo ver onder de ontwerpsnelheid ligt, geeft aan dat een aangepaste conventionele lijn had volstaan om de vastgestelde doelstellingen te bereiken, tegen veel lagere kosten, en roept de vraag op of er wel sprake is van goed financieel beheer.

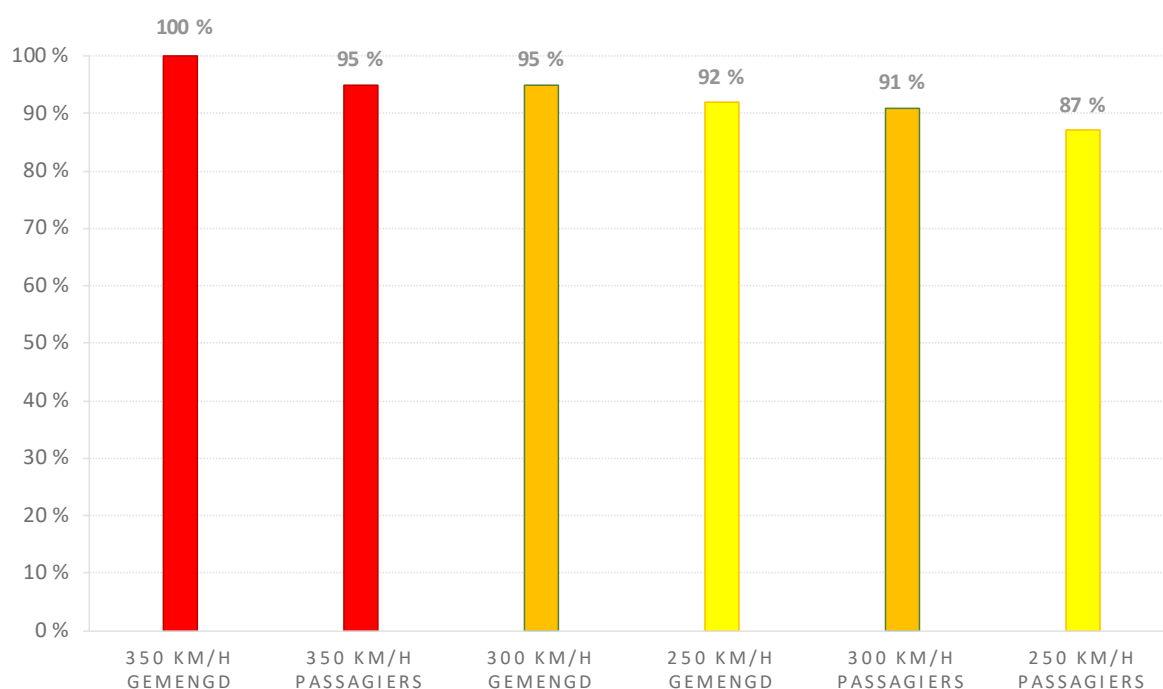
41. Bijgevolg is er een specifieke aanpak per geval nodig om te besluiten of er een volledige lijn voor zeer hoge snelheden nodig is. Dat besluit is belangrijk, aangezien de kosten voor de aanleg navenant de ontwerpsnelheid toenemen. De aanleg van lijnen met een maximumsnelheid van 160 km/h is minstens 5 % goedkoper dan de aanleg van lijnen met een hogere snelheid. De reden daarvoor is dat de sporen op hogesnelheidslijnen verder uit elkaar moeten liggen. Tot 160 km/h bedraagt de standaardafstand vier meter; boven die snelheid is ten minste 4,5 meter nodig. Dat betekent dat tunnels breder moeten zijn, wat meer geld kost.

³¹ Dit houdt verband met de bereidheid van potentiële passagiers om hun gedrag te wijzigen als reactie op veranderingen in de reistijd: een hoge reistijdelasticiteit geeft aan dat passagiers relatief bereid zijn om over te stappen op vervoer per spoor wanneer de reistijden verbeteren.

42. De kosten van een “gemengde” hogesnelheidslijn (gecombineerd passagiers- en vrachtvervoer) zijn ook hoger dan die van een hogesnelheidslijn die uitsluitend bestemd is voor passagiersvervoer, aangezien hellingen en boogstralen de tracés van de corridors minder flexibel maken en er voor deze corridors gewoonlijk meer land nodig is. De onderhoudskosten voor gemengde lijnen zijn eveneens hoger, aangezien de infrastructuur intensiever wordt gebruikt.

43. Lijnen voor gemengd verkeer zijn duurder dan hogesnelheidslijnen die uitsluitend bestemd zijn voor passagiersvervoer. Uit een studie is gebleken dat het verschil tot 5 % kan bedragen, en tot 13 % als de lijn voor passagiersvervoer zich beperkt tot een snelheid van 250 km/h (**figuur 5**).

Figuur 5 – Verschillen in aanlegkosten van hogesnelheidslijnen



Bron: RAVE-studie 2009 van 5 augustus 2009 van de Universiteit van Lissabon; vergelijking met een gemengde hogesnelheidslijn van 350 km/h (uitgangswaarde van 100).

44. De geschiktste optie kiezen kan miljoenen euro's besparen. Op het traject München-Verona wordt bijvoorbeeld een hogesnelheidslijn aangelegd op het in de controle opgenomen gedeelte van de Brenner-basistunnel. Dat is op grond van de snelheidsgegevens niet gerechtvaardigd: de conventionele spoorlijn tussen München en Verona heeft

momenteel 13 haltes, met 41 minuten stilstand op de stations (12,6 % van de totale reistijd). Passagiers doen momenteel 5 uur en 24 minuten over de reis van München naar Verona. Zelfs als de reistijd zou kunnen worden beperkt tot ongeveer 3,5 uur na voltooiing van de Brenner-hogesnelheidslijn, zou de gemiddelde snelheid op de lijn nog steeds maar 115 km/h bedragen, te laag om als overtuigend argument voor de aanleg van een volwaardige hogesnelheidslijn te kunnen worden gebruikt.

De kostenefficiëntie wordt zelden gecontroleerd

45. Spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen is duurder dan conventionele sporen, zowel in aanleg als in onderhoud. In specifieke omstandigheden kunnen diensten voor spoorvervoer met zeer hoge snelheden van 300 km/h of meer, echter een beperkte aanvullende besparing op de reistijd bieden in vergelijking met treinen die op een aangepaste conventionele lijn rijden. De mogelijkheid om bestaande conventionele lijnen aan te passen om de snelheid te verhogen in plaats van een lijn voor zeer hoge snelheden aan te leggen dient dan ook te worden overwogen, aangezien dat kan leiden tot een aanzienlijke kostenbesparing.

46. In Italië en Duitsland wordt een goede praktijk gehanteerd: projecten waarvoor reeds een voorbereidende fase is gestart of waaraan wettelijke verplichtingen verbonden zijn, worden voor elke nieuwe programmeringsfase opnieuw beoordeeld om na te gaan of de kenmerken ervan nog steeds tegemoetkomen aan de behoeften van dat moment. Dit projectevaluatieproces maakt duidelijk hoe ontwerpkeuzes tot aanzienlijke besparingen kunnen leiden, zonder grote gevolgen voor de prestaties. Uit de projectevaluatie voor het tracé Venetië-Trieste bleek bijvoorbeeld dat een andere configuratie van de lijn 5,7 miljard EUR zou besparen en de reis slechts tien minuten langer zou maken, hetgeen overeenkomt met een besparing van 570 miljoen EUR voor elke extra minuut reistijd (**tabel 3**).

Tabel 3 – Vergelijking van de kosten van hogesnelheidsspoor en conventioneel spoor:**Venetië-Trieste**

Ontwerpconfiguratie	Ontwerp-snelheid (km/h)	Kosten (miljard EUR)	Reistijd (min)	Besparingen (miljoen EUR/min)
300 km/h nieuwe hogesnelheidslijn	300	7,5	55	570
Aangepaste conventionele lijn	200	1,8	65	

Bron: ERK.

47. Deze in Italië en Duitsland toegepaste werkwijze wordt niet gehanteerd in de andere lidstaten die we hebben bezocht: alleen de voorgestelde aanleg van een hogesnelheidslijn wordt beoordeeld en er wordt niet gekeken of een bepaald tracé of zelfs de hele lijn daadwerkelijk zeer hoge snelheden moet aankunnen of dat de aanpassing van een conventionele lijn ook zou volstaan om de specifieke doelstellingen van het project te halen.

48. We hebben ook de kostenefficiëntie geanalyseerd door het verband te beoordelen tussen de investeringskosten en de werkelijke tijdsbesparing op de gecontroleerde hogesnelheidslijnen (**tabel 4**). Uit onze analyse is gebleken dat de kosten per bespaarde minuut reistijd gemiddeld 90 miljoen EUR bedragen en schommelen tussen 34,5 miljoen EUR (op de hogesnelheidslijn Eje Atlántico) en 369 miljoen EUR (op de hogesnelheidslijn Stuttgart-München).

Tabel 4 – Kosten van de gecontroleerde hogesnelheidslijn per km en per bespaarde minuut

Gecontroleerde lijn	Lengte (km)	Totale kosten (miljoen EUR)	Bespaarde reistijd (minuten)	Kosten per bespaarde minuut (miljoen EUR)
Berlijn-München	671	14 682	140	104,87
Stuttgart-München	267	13 273	36	368,69
Rijn-Rhône	138	2 588	75	34,51
LGV Est Européenne	406	6 712	130	51,63
Madrid-Barcelona-Franse grens	797	12 109	305	39,70
Eje Atlántico	165	2 596	75	34,61
Madrid-Galicië	549	7 684*	110	69,85
Madrid-León	345	5 415	95	57,00
Milaan-Venetië	273	11 856	49	241,96
Turijn-Salerno	1 007	32 169	192	167,55
Totaal/gemiddelde	4 618**	109 084	1 207	90,38

* De analyse van de kostenraming voor de volledige lijn en van de reistijden omvat de overlappende 133 km van de HSL Madrid-León (met uitzondering van de Guadarrama-tunnel).

** Met het tracé München-Verona, dat 445 km lang is, komt het totale aantal kilometers gecontroleerde lijn op 5 063 km.

Bron: ERK.

Kosten-batenanalyses worden niet gebruikt als instrument voor de besluitvorming in de lidstaten

49. Aangezien hogesnelheidslijnen dure investeringen zijn, is het van cruciaal belang om alle grote kosten en voordelen vooraf correct te analyseren alvorens te besluiten om de lijn al dan niet aan te leggen. Kosten-batenanalyses (KBA's) maken het, wanneer zij correct worden gebruikt, mogelijk om het maatschappelijk rendement op investeringen, alsmede de maatschappelijke wenselijkheid en het maatschappelijke nut van een project te beoordelen voordat een besluit wordt genomen. Nettobijdragen aan het sociale welzijn (bijv. door kosten-batenverhoudingen van meer dan 1, d.w.z. in gevallen waarin de voordelen groter zijn dan de kosten) in het kader van uiteenlopende vraagscenario's (bijv. hoge versus lage verkeersgroei) en aanbodscenario's (bijv. de aanleg van hogesnelheidslijnen versus de verbetering van conventionele lijnen) zijn nodig ter onderbouwing van een positief besluit.

50. De Rekenkamer heeft een externe deskundige gevraagd om een vergelijkende analyse te maken van de verschillende KBA's die zijn uitgevoerd in verband met de gecontroleerde

hogesnelheidslijnen. De deskundige kwam tot de conclusie dat KBA's gewoonlijk louter als verplichte administratieve stap worden uitgevoerd, en niet worden gebruikt als instrument voor een betere besluitvorming en nauwere betrokkenheid van belanghebbenden. De volgende voorbeelden zijn volgens ons het vermelden waard.

- i) Voor de cofinanciering door de EU van project nr. 2007-FR-24070-P (met betrekking tot het oostelijke deel van de hogesnelheidslijn Rijn-Rhône) in Frankrijk werd een KBA met een negatieve economische netto contante waarde aanvaard. Voor een ander Frans project voor het hogesnelheidsspoor (project nr. 2010-FR-92204-P, met betrekking tot de aanpassing van de bestaande lijn tussen Mulhouse en de grens om de exploitatie van hogesnelheidstreinen en ICE-treinen mogelijk te maken) was geen KBA verricht, maar het project kreeg toch EU-financiering.
- ii) Toen het besluit werd genomen om de tracés Halle/Leipzig-Erfurt-Ebensfeld en Stuttgart-Wendlingen-Ulm in Duitsland aan te leggen, waren er geen KBA's verricht. Het besluit om de tracés aan te leggen was een politiek besluit, en pas in een latere fase (*ex post*) werd een KBA verricht om de sociaaleconomische rentabiliteit aan te tonen.
- iii) Uit de meeste studies in Spanje, ongeacht de regio en de kenmerken van het project, kwamen zeer vergelijkbare resultaten en een relatief lage kosten-batenverhouding (van ongeveer één) naar voren. In werkelijkheid is de levensvatbaarheid van sommige projecten vanuit het oogpunt van de maatschappelijke kosten en baten slechts klein (zo was het hogesnelheidstracé Venta de Baños-León in verschillende gevoeligheidsscenario's bijvoorbeeld niet levensvatbaar vanuit sociaaleconomisch oogpunt) maar worden ze toch aangelegd.
- iv) De KBA van de Brenner-as is niet meer bijgewerkt sinds 2007. In de analyse van 2007 bedroeg de kosten-batenfactor 1,9. Intussen heeft de planning en aanleg van het project voor de Brenner-basistunnel al ongeveer elf jaar vertraging opgelopen: de voltooiing werd aanvankelijk verwacht in 2016, maar de tunnel zal nu naar verwachting niet voor 2027 klaar zijn. Uit de meest recente gegevens blijkt dat de verwachte kosten voor de tunnel ongeveer 9,3 miljard EUR zullen bedragen

(rekening houdend met de inflatie). Tussen de voorlopige ramingen van 2002 en de raming van 2013 zijn de kosten met 46 % gestegen (van 5,9 miljard EUR naar 8,6 miljard EUR), en inmiddels wordt er een afname van het vrachtverkeer verwacht. Die factoren beperken de kosten-batenverhouding aanzienlijk en maken de KBA-gegevens van 2007 inzake de passagiersaantallen en het vrachtverkeer onrealistisch. INEA, dat belast is met het beheer hiervan namens de Commissie, heeft daar geen vraagtekens bij geplaatst.

51. Voor de CEF-oproepen tot het indienen van voorstellen van 2015 heeft het INEA een specifieke kosten-batenbeoordeling ingevoerd voordat het steun uit de CEF toezegde. Wij zijn van mening dat dit de kwaliteit van de besluitvorming vooraf zal helpen verbeteren. Het INEA (en de beheersautoriteiten wanneer het gaat om uitgaven in het kader van het cohesiebeleid onder gedeeld beheer) beoordeelt de kosten per bespaarde minuut of de kosten van een aanpassing van de bestaande conventionele spoorlijn als alternatief voor de voorgestelde nieuwe hogesnelheidslijn echter niet voordat het EU-cofinanciering toezegt.

Kostenoverschrijdingen, vertragingen bij de aanleg en vertraagde ingebruikneming: de norm in plaats van een uitzondering

52. De EU-begroting heeft niet te lijden onder kostenoverschrijdingen voor investeringen in het hogesnelheidsspoor, aangezien het gefinancierde bedrag beperkt is tot het aanvankelijk overeengekomen bedrag. Hoewel de kostenoverschrijdingen worden gedragen door de nationale begrotingen, hebben we de omvang van de kostenoverschrijdingen en vertragingen beoordeeld op zowel project- en als lijnniveau. Op basis van de gegevens waarover wij beschikken, schatten we dat de geaggregeerde kostenoverschrijdingen 5,7 miljard EUR bedroegen op projectniveau en 25,1 miljard EUR op lijnniveau (respectievelijk 44 % en 78 %).

53. Drie van de dertig beoordeelde projecten lieten aanzienlijke kostenoverschrijdingen van meer dan 20 % van de aanvankelijke ramingen zien, en de kosten voor alle gecontroleerde hogesnelheidslijnen werden met meer dan 25 % overschreden (***tabel 5***). De Duitse lijnen vertoonden de grootste kostenoverschrijdingen: de kostenoverschrijding voor de lijn Stuttgart-München bedroeg 622,1 %.

Tabel 5 – Overzicht van de kosten per km en een vergelijk met de ramingen

Gecontroleerde lijn	Totale lengte (km)	Totale kosten (miljoen EUR)**	Aanvankelijke geraamde kosten (miljoen EUR)	Huidige kostenoverschrijding (%)	Aanvankelijke kosten voor de aanleg per km (miljoen EUR)	Uiteindelijke kosten voor de aanleg per km (miljoen EUR)
Berlijn-München	671	14 682	8 337	76,1 %	12,4	21,9
Stuttgart-München	267	13 273	1 838	622,1 %	6,9	49,7
Rijn-Rhône	138	2 588	2 053	26,1 %	14,9	18,8
LGV Est Européenne	406	6 712	5 238	28,1 %	12,9	16,5
Madrid-Barcelona-Franse grens	797	12 109	8 740	38,5 %	11,0	15,2
Eje Atlántico	165	2 596	2 055	26,3 %	12,5	15,7
Madrid-León	345	5 415	4 062	33,3 %	11,8	15,7
Madrid-Galicië*	416***	5 714***	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	13,7***
Turijn-Salerno*	1 007	32 169	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	31,9
Milaan-Venetië*	273	11 856	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	43,4

* Geen kostenramingen voorhanden op lijnniveau, waardoor potentiële overschrijdingen niet kunnen worden geraamd.

** Op het moment van de controle en ook voor niet-voltooide lijnen: Stuttgart-München, Madrid-Galicië en Milaan-Venetië.

*** Berekend op het gedeelte Medina del Campo-Galicië en bijgevolg zonder de 133 km overlapping met de HSL Madrid-León.

Bron: ERK. Alle cijfers zijn uitgedrukt in nominale termen.

54. Er waren ook aanzienlijke vertragingen op projectniveau: acht van de dertig projecten die we hebben gecontroleerd hadden minstens één jaar vertraging opgelopen, en de helft van de lijnen (vijf van de tien gecontroleerde lijnen) had te kampen met meer dan een decennium vertraging. De lijn Milaan-Venetië zal naar verwachting de langste vertraging oplopen in vergelijking met de aanvankelijke ramingen (18 jaar).

55. De hoogste kostenoverschrijding voor een project bedroeg 83 %, voor het station “Stuttgart 21” (zie **afbeelding 2**), waarvoor 726,6 miljoen EUR aan subsidies van de EU werd ontvangen.

Afbeelding 2 – Werkzaamheden voor de bouw van het station Stuttgart 21



Bron: ERK.

56. Vanwege onrealistische eerste kostenramingen voor de aanleg van een tunnel in een dichtbevolkte stadskern en gebrekkige beoordelingen van aspecten met betrekking tot de geologie, het milieu en het cultureel erfgoed van de plaatselijke gemeenschap, zijn de kosten voor de bouw van dit project sterk gestegen. De totale bouwkosten van 4,5 miljard EUR, zoals geraamd in 2003, zijn opgelopen tot 6,5 miljard EUR in 2013 en vervolgens (volgens de laatste beschikbare raming van januari 2018) tot 8,2 miljard EUR. Dat betekent dat er een verschil van 3,7 miljard EUR is met de oorspronkelijke overeenkomst. Tot nu toe hebben alle financieringspartners geweigerd om meer te dekken dan de in de oorspronkelijke financieringsovereenkomst vastgestelde kosten.

57. De voltooiing van de werkzaamheden voor dit station zal ook aanzienlijke vertraging oplopen, aangezien aanvankelijk gepland was dat de bouwwerkzaamheden uiterlijk in 2008 zouden zijn afgerond. De start werd al uitgesteld van 2001 tot 2009, en momenteel wordt verwacht dat de werkzaamheden in 2025 zullen worden voltooid.

58. Tot slot hebben we voor 18 projecten³² eveneens beoordeeld hoelang het duurde voor de lijnen daadwerkelijk in gebruik werden genomen zodra de door de EU gefinancierde werkzaamheden waren voltooid. Bij zes projecten vond de ingebruikname uiterlijk een maand na het einde van de werken voor de aanleg plaats. Bij twee projecten liep de ingebruikneming ongeveer een jaar vertraging op, bij zes projecten twee jaar, bij weer een ander project vier jaar en bij twee projecten in Duitsland acht jaar (die projecten waren eind 2015 klaar, en volgens de huidige verwachting zal de lijn niet voor eind 2023 in gebruik worden genomen). In een ander geval (de grensoverschrijdende lijn Figueres-Perpignan tussen Spanje en Frankrijk) kon de lijn, hoewel die volledig voltooid was, pas 22 maanden later in gebruik worden genomen omdat hij aan beide uiteinden niet op de rest van het netwerk was aangesloten.

Het perspectief van de burger: een beoordeling in reële omstandigheden van de reistijden, prijzen en verbindingen, van passagiersdiensten, stations en het verzorgingsgebied

Reistijden en ticketprijzen zijn belangrijke succesfactoren

59. We hebben het concurrentievermogen van het hogesnelheidsspoor onderzocht door een reisagent te vragen om de goedkoopste retourtickets, de reistijden en het aantal verbindingen op specifieke dagen voor zowel zakenreizigers als toeristen op de gecontroleerde lijnen te onderzoeken. Een overzicht van onze methode en de relevante gegevens is te vinden in **bijlage VI**. Zo konden we gemiddelde prijzen per kilometer en per minuut reistijd berekenen.

60. De ticketprijzen kunnen sterk variëren (bijv. naargelang van het tijdstip van de dag en de beschikbaarheid van speciale aanbiedingen). De werkzaamheden waren echter grootschalig genoeg (er werden gegevens over meer dan vijfduizend retourreizen verzameld) om een realistische beoordeling van de reismogelijkheden voor verschillende vertrek-

³² Elf van de dertig gecontroleerde projecten lopen nog of werden niet correct uitgevoerd, wat tot aanzienlijke vrijmakingen van EU-financiering heeft geleid. Voor één voltooid project was op het tijdstip van de controle geen datum van ingebruikneming vastgesteld.

/bestemmingsparen op de gecontroleerde lijnen mogelijk te maken. Deze analyse leverde de volgende resultaten op.

- i) Wat de snelheid betreft: het hogesnelheidsspoor is vaak veel sneller (gemiddeld 30 % tot 50 % van de reistijd) dan het conventionele spoor. Het luchtvervoer (van opstijgen tot landen) is sneller dan het hogesnelheidsspoor. Wanneer echter de totale reistijd van stadscentrum tot stadscentrum wordt bekeken, met inbegrip van de verplaatsing naar de luchthaven en instaprocedures, is het hogesnelheidsspoor vaak concurrerend.
- ii) Wat de ticketprijzen betreft: Het hogesnelheidsspoor is vaak veel goedkoper dan het luchtvervoer. Op het laatste moment reserveren is voor beide vervoerswijzen duurder dan van tevoren tickets kopen. In Duitsland zijn de ticketprijzen op de hogesnelheidslijn Stuttgart-München lager dan de prijzen voor het conventionele spoor.
- iii) Het aantal aangeboden hogesnelheidsdiensten varieert aanzienlijk gedurende het jaar. De frequentie van het treinverkeer is belangrijk: op sommige hogesnelheidslijnen rijden talrijke treinen (bijv. vijftig à zestig per dag in Duitsland), terwijl op twee van de vier gecontroleerde lijnen in Spanje (Madrid-Santiago en Madrid-León) en de twee gecontroleerde Franse lijnen zeer weinig treinen rijden.
- iv) Sommige van de gecontroleerde trajecten zijn ondoenlijk per conventioneel spoor; zo duurt het bijvoorbeeld meer dan twintig uur om per conventioneel spoor van Rome naar Turijn te reizen. Met de hogesnelheidstrein duurt de reis half zo lang, met het vliegtuig een tiende. De situatie op de lijn Madrid-Santiago is vergelijkbaar.
- v) De populairste verbindingen voor zakenreizigers (bijv. Madrid-Barcelona, Turijn-Rome, Parijs-Straatsburg) zijn ook het duurst. Over het algemeen kost het vervoer per hogesnelheidstrein in Frankrijk het meest per afgelegde kilometer (voor zakelijke en toeristische reizen).

61. Om te beoordelen hoe concurrerend het hogesnelheidsspoor daadwerkelijk is, werden de totale reistijd van stadscentrum tot stadscentrum en de prijzen van de beschikbare opties

geanalyseerd. We hebben onze gegevensanalyse voor vier lijnen verder verfijnd en de relevante cijfers berekend, waarbij we het hogesnelheidsspoor, het conventionele spoor, het luchtvervoer en het wegvervoer hebben vergeleken en dus ook de kosten van privéauto's en langeafstandsbussen hebben meegenomen³³ (**tabel 6**).

Tabel 6 – Analyse van de reis van deur tot deur op geselecteerde hogesnelheidslijnen

	MADRID, Puerta del Sol- BARCELONA, Plaça de Catalunya		ROME, Piazza del Campidoglio-MILAAN, Piazza del Duomo		BERLIJN, Potsdamer Platz-MÜNCHEN, Marienplatz		PARIJS, Place de la Concorde- STRAATSBURG, Place du Château	
Afstand	607-698 km		572-661 km		587-654 km		466-548 km	
Vervoerswijze	Tijd	Prijs (EUR)	Tijd	Prijs (EUR)	Tijd	Prijs (EUR)	Tijd	Prijs (EUR)
Auto	10.40-18.20	138-190	10.40-18.40	180	10.00-16.40	95-142	8.40-12.20	44-79
Luchtvervoer	6.30-8.00	227-253	6.30-7.00	140	6.30-8.00	146	n.v.t.	n.v.t.
Bus	16.20-18.00	36-49	15.00-21.00	40	17.00-23.00	45-79	13.00-22.40	33-55
Conventioneel spoor	11.30-12.00	124-128	9.00-23.00	61-103	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Hogesnelheidsspoor	6.00-8.20	159-181	6.50-9.00	23-205	8.30-10.30	66	5.10-5.30	158-165

Bron: ERK.

62. Uit de analyse van “stadscentrum tot stadscentrum” bleek het volgende:

- i) Tussen Madrid en Barcelona is het hogesnelheidsspoor de snelste optie: zelfs vliegen duurt langer van deur tot deur, en is ook duurder. Dat verklaart waarom het marktaandeel van het hogesnelheidsspoor op deze lijn de afgelopen jaren aanzienlijk is gegroeid. Sinds de opening van de lijn in 2008 is de modale verdeling tussen luchtvervoer en spoorvervoer zelfs veranderd van 85:15 in 38:62 in 2016. Een dergelijke analyse kan worden gebruikt om het succes van de exploitatie van het hogesnelheidsspoor te beoordelen en de duurzaamheid van de gedane investeringen te meten.

³³ Sinds de recente liberalisering van de markt hebben busdiensten in veel lidstaten een indrukwekkende groei doorgemaakt. In Duitsland zijn de passagiersaantallen bijvoorbeeld gestegen van 3 miljoen in 2012 tot 25 miljoen in 2015 (bron: “*Les autocars et le marché voyageurs longue distance: vers un jeu perdant-perdant?*”, prof. Yves Crozet, Universiteit van Lyon, 2015).

- ii) Tussen Rome en Milaan doen het luchtvervoer en het hogesnelheidsspoor het eveneens het beste wat de reistijd betreft. Het aantal treinen is toegenomen en de ticketprijzen zijn in de loop der tijd gedaald. Het hogesnelheidsspoor heeft mettertijd dus een groter marktaandeel verworven, ook ten koste van het conventionele spoorvervoer over lange afstanden.
- iii) Van Berlijn naar München reizen per conventionele trein is mogelijk, maar vergt talrijke overstappen. Vliegen is het snelst, maar ook het duurst. Het hogesnelheidsspoor is de op één na snelste oplossing, en is ook goedkoper. Hoewel de bus de goedkoopste optie is, is de reistijd ontmoedigend.
- iv) Er zijn geen vluchten of rechtstreekse conventionele spoorverbindingen tussen Parijs en Straatsburg. Het hogesnelheidsspoor biedt de kortste totale reistijd, maar de ticketprijzen liggen veel hoger dan de kosten voor het reizen met de auto of de bus.

63. Onze globale conclusie is dat de totale reistijd en het prijsniveau beide belangrijke succesfactoren zijn. In combinatie met een regelmatige dienstverlening (frequente treinen die op tijd vertrekken en aankomen), zouden deze factoren de positie van het hogesnelheidsspoor in de toekomst kunnen helpen versterken.

Verdere verbeteringen nodig van de kaartverkoop en de monitoring van gegevens over passagiersdiensten

64. Gepubliceerd onderzoek over het hogesnelheidsspoor³⁴ duidt erop dat flexibiliteit in de kaartverkoop en stiptheid het intermodale concurrentievermogen vergroten en duurzaam succes ten goede komen. Deze aspecten zouden verder kunnen worden ontwikkeld.

65. De kaartverkoop scoort slecht in vergelijking met de aankoop van vliegtickets. Zo is het bij een vliegreis veel gemakkelijker om één elektronisch ticket te kopen, bijvoorbeeld voor een reis waarbij meerdere vervoerders betrokken zijn of grenzen worden overgestoken, dan

³⁴ *Bron:* Florence School of Regulation, “Low-cost air and high-speed rail: an untapped potential for complementarity?”, maart 2014.

voor een treinreis. Er zijn ook nauwelijks zoekmachines voorhanden voor gecombineerde reizen per vliegtuig/hogesnelheidstrein.

66. De Commissie is begonnen met het verzamelen van dienstengerelateerde gegevens en indicatoren met betrekking tot de ontwikkelingen van de benutting van spoorwegnetwerken en met betrekking tot de evolutie van de randvoorwaarden via haar RMMS-platform (Rail Market Monitoring Scheme). Deze gegevens zijn tot op heden echter inconsistent, aangezien de gemeenschappelijke normen pas vanaf eind 2017 volledig werden toegepast. Bovendien wordt er momenteel slechts een beperkte reeks gegevens verzameld voor het hogesnelheidsspoor, in tegenstelling tot het conventionele spoor; het betreft infrastructuurheffingen, de toewijzing van capaciteit, infrastructuurinvesteringen en openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het hogesnelheidsspoor.

67. Tot 2017 bestonden er ook geen overeengekomen, gemeenschappelijke definities van stiptheid. De stiptheidsgegevens variëren daarom sterk binnen de EU. Spoorwegexploitanten zijn verplicht de verslagen over stiptheid en klanttevredenheid in de Eradis-database op te nemen, zoals voorgeschreven in artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1371/2007, maar aangezien er geen gemeenschappelijke methodologie en geen gestandaardiseerd kader voor die verslagen bestaan, is het lastig ze te gebruiken en geven zij de reizigers geen duidelijk overzicht van de situatie. De Commissie heeft opdracht gegeven voor Eurobarometer-enquêtes om de tevredenheid van de passagiers over de spoordiensten te monitoren. De meest recente enquête werd gepubliceerd in 2013, en een follow-upverslag wordt eind juni 2018 verwacht. Er moet op EU-niveau nog aanzienlijke vooruitgang worden geboekt bij de monitoring van deze kwesties.

Het aantal stations en de locatie ervan zijn beide van belang

68. Het bepalen van het juiste aantal stations is van essentieel belang voor het succes van een lijn en de operationele duurzaamheid ervan³⁵. Als er op een lijn weinig of geen

³⁵ Zie ook: Franse rekenkamer, speciaal verslag 2014: *“LA GRANDE VITESSE FERROVIAIRE: UN MODÈLE PORTÉ AU-DELÀ DE SA PERTINENCE”*, en openbaar jaarverslag 2013 inzake de LGV Est-Européenne *“La participation des collectivités territoriales au financement de la LGV-EST: des contreparties coûteuses, une gare de trop”*.

tussenstops zijn, is de algehele snelheid tussen vertrek en bestemming hoog en is het concurrentievermogen met andere vervoerswijzen optimaal; dit komt de duurzaamheid echter niet ten goede, aangezien minder potentiële passagiers die langs de lijn wonen er gebruik van kunnen maken. Als er meer haltes zijn op een lijn, ligt de gemiddelde snelheid lager en komt het concurrentievermogen met andere vervoerswijzen in het gedrang, maar kunnen er meer passagiers instappen, waardoor de inkomsten uit tickets stijgen.

69. We hebben het aantal haltes op de gecontroleerde lijnen en de effecten daarvan op de reistijden en het concurrentievermogen van de diensten op de lijn geanalyseerd, evenals de toegankelijkheid, de connectiviteit en de regeneratie-effecten van de stations. De volledige informatie en alle kerngegevens over deze analyse van de stations is te vinden in **bijlage VII**.

70. Uit gegevens van de officiële dienstregelingen blijkt dat elke tussenstop de totale reistijd met gemiddeld vier tot twaalf minuten verlengt³⁶ en de gemiddelde snelheid met 3 tot 16 km/h verlaagt³⁷. Het aantal stations varieert van vier (LGV Rijn-Rhône) tot 15 (op de lijn Berlijn-München) en de afstanden tussen de stations verschillen aanzienlijk (de grootste afstand tussen twee stations op dezelfde hogesnelheidslijn bedraagt 253 km; de kortste 26 km). Op de gecontroleerde lijnen worden verschillende soorten diensten aangeboden³⁸ (zo rijden sommige treinen op de lijn Madrid-Barcelona “non-stop” over een afstand van 621 km, terwijl andere treinen op de lijn ook op tussengelegen stations stoppen, met een variërende frequentie). Het grootste verschil in reistijd tussen de meest rechtstreekse en de minst rechtstreekse treindienst bedraagt 72 minuten (op de lijn Berlijn-München).

³⁶ De rechtstreekse trein Madrid-Barcelona doet er bijvoorbeeld 150 minuten over, terwijl treinen die ook in Guadalajara of Calatayud, Zaragoza, Lleida en Camp de Tarragona stoppen er 190 minuten over doen.

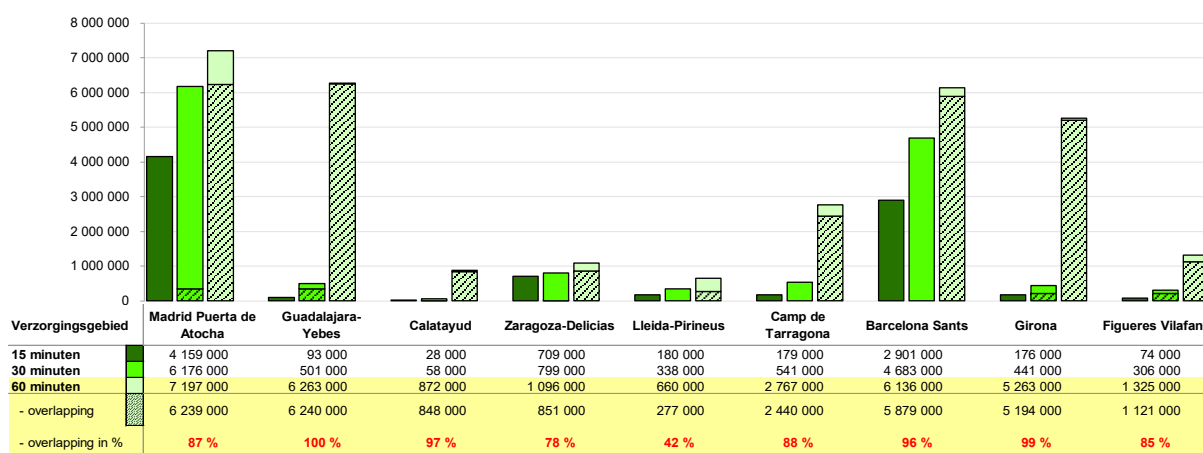
³⁷ De rechtstreekse trein Madrid-Barcelona haalt bijvoorbeeld een gemiddelde snelheid van 268 km/h, terwijl treinen die ook in Guadalajara of Calatayud, Zaragoza, Lleida en Camp de Tarragona stoppen gemiddeld slechts 211 km/h rijden.

³⁸ Met uitzondering van de HSL's Milaan-Venetië en Eje Atlántico, waar alle HSR-passagiersdiensten bij dezelfde stations stoppen.

71. Om het potentiële aantal gebruikers van een hogesnelheidslijn te beoordelen, hebben we bij de controle ook het verzorgingsgebied van elk van de tien hogesnelheidslijnen en vier grensoverschrijdende lijnen onderzocht³⁹. Sommige stations hebben onvoldoende passagiers in het onmiddellijke verzorgingsgebied en liggen te dicht bij elkaar. Dat beperkt de algehele doeltreffendheid van hogesnelheidsdiensten, omdat ze te vaak moeten stoppen zonder veel nieuwe passagiers erbij te krijgen of omdat het zorgen voor aanvaardbare reizigersaantallen het dagelijkse beheer van de treinen te ingewikkeld maakt.

72. **Bijlage VIII** bevat de algemene resultaten en belangrijkste gegevens over de stations op alle gecontroleerde hogesnelheidslijnen. Zoals te zien is in **figuur 6**, is het verzorgingsgebied van een aantal stations op de lijn Madrid-Barcelona-Franse grens (bijv. Guadalajara-Yebes of Calatayud) bijvoorbeeld extreem klein, hoewel het verzorgingsgebied van de gehele lijn erg groot is (hetgeen het succes van de lijn verklaart). Gezien het zeer beperkte aantal passagiers dat in het verzorgingsgebied van 15 minuten woont, zijn er redenen om aan de kostenefficiëntie en doeltreffendheid van het behoud van deze stations als haltes op de hogesnelheidslijn te twijfelen (de overlapping van 100 % van het verzorgingsgebied van 60 minuten voor het station Guadalajara heeft te maken met de nabijheid van Madrid).

Figuur 6 – Analyse van de stations op de hogesnelheidslijn Madrid-Barcelona-Franse grens



Bron: ERK en Eurostat.

³⁹ Zie ook Speciaal verslag nr. 21/2014, paragraaf 53 e.v., waar we een soortgelijke techniek hebben toegepast.

73. Hoewel de Commissie van plan is om alle luchthavens van het kernnetwerk tegen 2050 aan te sluiten op het spoornet, bij voorkeur het hogesnelheidsspoor, beschikken momenteel maar een paar stations op hogesnelheidslijnen over een rechtstreekse hogesnelheidsverbinding met een luchthaven. Het hogesnelheidsspoor en het luchtvervoer kunnen elkaar aanvullen (door passagiers tot bij de luchthaven te brengen kan het hogesnelheidsspoor het verzorgingsgebied van de luchthaven vergroten en kiezen vliegtuigpassagiers mogelijk voor een bepaalde luchthaven vanwege een naadloze, snelle treinverbinding na aankomst). We hebben evenwel vastgesteld dat het voor passagiers lastig is om de hogesnelheidstrein te combineren met het vliegtuig. Zo zijn er, ondanks het feit dat de hogesnelheidslijn Madrid-Barcelona vlak langs de twee drukste luchthavens van Spanje loopt (Madrid-Barajas en Barcelona-El Prat, die in 2016 werden gebruikt door respectievelijk 50,4 miljoen en 44,2 miljoen passagiers⁴⁰), geen plannen om die luchthavens op het hogesnelheidsspoornet met hogesnelheidsdiensten aan te sluiten⁴¹.

74. Om succesvol en concurrerend te kunnen zijn, moeten stations op hogesnelheidslijnen gunstig gelegen zijn.

- i) Ze moeten vlot te bereiken zijn voor de reizigers, via verschillende vervoerswijzen, ook te voet of per fiets, en moeten beschikken over passende voorzieningen voor openbaar vervoer en parkeerplaatsen, tegen betaalbare prijzen.
- ii) Ze zouden meerdere goed werkende hogesnelheidsverbindingen moeten bieden, en de hele dag door voldoende treinen.
- iii) Ze zouden moeten bijdragen aan de economische activiteit in het omliggende gebied (het “regeneratie-” of “hervestedelijkingseffect”).

⁴⁰ “Tráfico de pasajeros, operaciones y carga en los aeropuertos Españoles”, Aena 2016.

⁴¹ Er wordt momenteel een haalbaarheidsstudie verricht van een hogesnelheidsverbinding per spoor naar Madrid-Barajas, evenals een informatieve studie van de aanpassing van het station van de luchthaven aan hogesnelheidsdiensten, met behulp van cofinanciering uit de CEF, in het kader van project 2015-ES-TM-0173-S.

75. We hebben de bereikbaarheid, de connectiviteit en de regeneratie-effecten van 18 hogesnelheidsstations geanalyseerd (twee per gecontroleerde lijn). De volledige informatie, met inbegrip van de toegepaste kwantitatieve criteria, is te vinden in **bijlage IX**. Uit onze analyse blijkt dat de toegang tot 14 stations kan worden verbeterd. Zo is het station Meuse TGV (**afbeelding 3**) op de LGV Est Européenne slecht bereikbaar: zoals de pijl aangeeft, ligt het station op een afgelegen locatie op het platteland. Een paar lokale buslijnen en een klein parkeerterrein voor privéauto's zijn de enige mogelijkheden om het station te bereiken.

Afbeelding 3 – Het station Meuse TGV



Bron: ERK.

76. We stelden ook vast dat zeven stations niet de juiste grootte hadden: vier stations waren te groot, en drie te klein voor het aantal passagiers. Vier stations boden geen algemene diensten aan het publiek. Vijf stations hadden geen goede verbindingen, terwijl nog eens zeven stations baat zouden hebben bij betere verbindingen.

77. In de analyse van de veranderingen in de loop der tijd (bijvoorbeeld in de arbeidsmarkt, de vastgoedmarkt, en het aantal aangetrokken ondernemingen en gecreëerde banen) zagen we geen duidelijke regeneratieeffecten bij 15 van de 18 stations op de gecontroleerde lijnen.

De opening van het station Belfort-Montbéliard op de lijn Rijn-Rhône leidde tot de opening van winkels en een hotel in de buurt en maakte de verplaatsing van een regionaal ziekenhuis mogelijk. In twee andere gevallen zorgden aanpassingswerkzaamheden in de stations – die samenhangen met de komst van hogesnelheidsdiensten – voor betere verbindingen tussen wijken die voordien gescheiden waren door treinsporen. Dat wijst erop dat hogesnelheidslijnen deel kunnen uitmaken van reeds gestarte en door de regio verwachte economische verbeteringen en die kunnen ondersteunen, maar op zichzelf niet tot een lokale economische opleving zullen leiden⁴².

Duurzaamheid van het hogesnelheidsspoor: doeltreffendheid van de cofinanciering door de EU in gevaar

78. Wil een hogesnelheidslijn succesvol zijn en wil de investering duurzaam, dan moet de lijn een groot aantal passagiers vervoeren. Dat element hebben we op twee manieren beoordeeld: door het aantal vervoerde passagiers voor een bepaalde periode te benchmarken en door te analyseren hoeveel mensen in het verzorgingsgebied van de lijn wonen.

Analyse van passagiersgegevens: drie van de zeven voltooide hogesnelheidslijnen vervoeren minder passagiers dan de benchmark van negen miljoen per jaar

79. Volgens een benchmark die tot stand is gekomen op basis van academische en institutionele bronnen zou een hogesnelheidslijn idealiter 9 miljoen passagiers, of in het eerste jaar na de opening ten minste 6 miljoen passagiers, moeten vervoeren om succesvol te zijn⁴³. In 2016 vervoerden slechts drie lijnen daadwerkelijk meer dan negen miljoen

⁴² Het onderzoek “Retour sur les effets économiques du TGV. Les effets structurants sont un mythe” is tot soortgelijke conclusies gekomen. Bron: prof. Y. Crozet: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01094554/document>

⁴³ Het aantal van 9 miljoen passagiers per jaar wordt genoemd in:
 i) “In what circumstances is investment in HSR worthwhile?”, De Rus, Gines en Nash, C.A., Munich Personal RePEc Archive (MPRA), december 2007 en in
 ii) “Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects” van de Europese Commissie, 2008, blz. 84 (deze KBA-benchmark van de Commissie is verdwenen in de laatste uitgave van 2014).

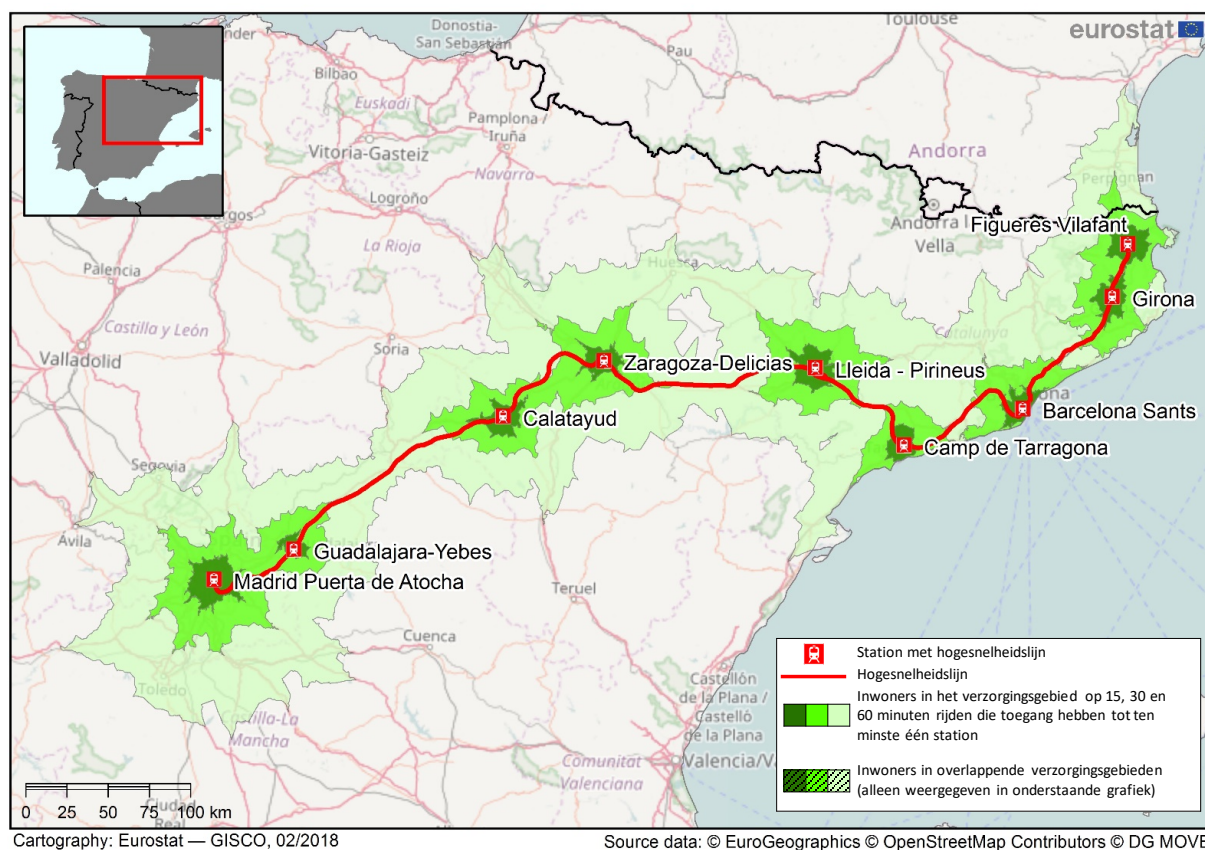
passagiers per jaar (Madrid-Barcelona, Turijn-Salerno en LGV Est Européenne). Op drie van de zeven voltooide lijnen die we hebben gecontroleerd (Eje Atlántico, Rijn-Rhône en Madrid-León) lag het aantal vervoerde passagiers fors lager⁴⁴. De infrastructuurkosten van die lijnen bedroegen 10,6 miljard EUR, waarvan de EU ongeveer 2,7 miljard EUR had verstrekt. Dat betekent dat er voor die lijnen een groot risico bestaat dat de cofinanciering van de EU ondoeltreffend wordt besteed.

Analyse van het verzorgingsgebied met betrekking tot het aantal mensen dat langs de lijnen woont: 9 van de 14 gecontroleerde hogesnelheidslijnen en trajecten beschikken over onvoldoende potentiële passagiers

80. We hebben ook een analyse van de verzorgingsgebieden verricht om de potentiële duurzaamheid van de exploitatie op het niveau van de lijn te beoordelen (zie **figuur 7**). **Bijlage VIII** bevat de algehele resultaten en kerngegevens voor alle gecontroleerde hogesnelheidslijnen.

⁴⁴ De hogesnelheidslijn Berlijn-München is niet meegenomen in de analyse omdat deze pas in december 2017 werd geopend.

Figuur 7 – Analyse van het verzorgingsgebied van de hogesnelheidslijn Madrid-Barcelona-Franse grens



Bron: ERK en Eurostat.

81. Voor 9 van de 14 gecontroleerde hogesnelheidslijnen en grensoverschrijdende verbindingen geldt dat er in het verzorgingsgebied van 15 en 30 minuten langs de lijn onvoldoende passagiers beschikbaar zijn om van de hogesnelheidslijn een succes te kunnen maken. Het gaat om de lijnen Madrid-León, Eje Atlántico, Madrid-Galicië, Milaan-Venetië, Rijn-Rhône, Stuttgart-München, München-Verona, Figueres-Perpignan en Y vasca. Het is goed om erop te wijzen dat de drie lijnen die niet aan de benchmark voor het aantal passagiers voldeden (zie hierboven) ook zijn opgenomen in dit criterium.

82. We hebben tevens het succes van het hogesnelheidsspoor in een mondiale context geanalyseerd om inzicht te krijgen in de oorzaken van dat succes (**tekstvak 2**).

Tekstvak 2 – De exploitatie van de Shinkansen

Aan de hand van de Shinkansen-trein (**afbeelding 4**) en de exploitatie van het hogesnelheidsspoor in Japan kunnen we een bredere vergelijking maken van de exploitatie van het hogesnelheidsspoor op mondiale schaal.

De 550 km lange hogesnelheidslijn van Tokio naar Osaka is bijzonder succesvol; ze vervoert 163 miljoen passagiers per jaar. Dat succes heeft vele redenen: de lijn verbindt megasteden met miljoenen inwoners; de treinen rijden op een eigen spoor, met een bijzonder hoge frequentie (tot 433 treinen per dag); de diensten zijn bijzonder betrouwbaar en stipt (in 2016 bedroeg de gemiddelde vertraging over het gehele jaar minder dan 24 seconden); in de stations en langs de lijn gelden geavanceerde veiligheids- en beveiligingsmaatregelen en de reizigers worden voldoende geholpen in de stations.

Afbeelding 4 – Een Shinkansen-trein op het centraal station van Tokio



Bron: ERK.

Het concurrentievermogen van het hogesnelheidsspoor in vergelijking met andere vervoerswijzen: er is nog geen sprake van het beginsel van “de vervuiler betaalt”

83. Het hogesnelheidsspoor heeft slechts een beperkt concurrentievoordeel. Waar de Japanse Shinkansen zelfs voor een traject van meer dan 900 km concurrerend blijft, is het Europese hogesnelheidsspoor vooral concurrerend voor trajecten van 200 tot 500 km, met reizen die tot vier uur duren. Voor reizen van minder dan 200 km is de auto het overheersende vervoermiddel, vanwege de flexibiliteit in de laatste kilometers, terwijl voor langere reizen het luchtvervoer het meest concurrerend is.

84. De milieueffecten van de verschillende vervoerswijzen kunnen in aanmerking worden genomen via een stelsel van koolstofheffingen. Er zijn momenteel geen EU-lidstaten die een operationele regeling toepassen zoals het speciale infrastructuurfonds voor de spoorwegen in Zwitserland, dat gedeeltelijk wordt gefinancierd met heffingen voor vrachtwagens die door het land rijden. De Zwitserse aanpak vermindert de financiële lasten van de aanleg en het onderhoud van het spoornetwerk voor de belastingbetalers doordat de belastingen die op een vervoerswijze worden geheven rechtstreeks worden geïnvesteerd in de ondersteuning van een andere vervoerswijze.

85. Er bestaat momenteel geen heffingenstelsel in de EU waarin zowel het beginsel dat de gebruiker betaalt als het beginsel dat de vervuiler betaalt, wordt toegepast op de verschillende vervoerswijzen om het concurrentievermogen van het spoor te verbeteren. In het verleden zijn pogingen ondernomen om de intermodale voorwaarden te veranderen door externe kosten van verschillende vervoerswijzen door te berekenen, maar die waren grotendeels tevergeefs. Belasting als onderdeel van de broeikasgasemissies blijft echter voor veel regeringen op de agenda staan. Zo wordt in Frankrijk momenteel gedebatteerd over de invoering van een kruisfinancieringsregeling (zie nogmaals⁴⁵), terwijl Italië de aanleg van de Brenner-basistunnel en de zuidelijke toegangslijnen in 2018 zal financieren met de

⁴⁵ Over het beginsel van een “eco-taxe poids lourds” werd in Frankrijk al eens gestemd in 2008, in het kader van de “Grenelle de l’Environnement”, maar in 2014 werd besloten die bepalingen niet in de praktijk te brengen.

opbrengsten van een specifiek fonds, dat in 1997 werd opgezet, uit tolheffingen op autosnelwegen⁴⁶.

Naadloos geïntegreerd en concurrerend grensoverschrijdend hogesnelheidsspoorverkeer: nog niet universeel

Omdat er nog steeds veel belemmeringen bestaan, is er nog een lange weg te gaan voordat de markten open en concurrerend worden op hogesnelheidslijnen in de EU

86. Doeltreffende concurrentie op hogesnelheidslijnen kan de diensten aantoonbaar verbeteren en de prijzen voor reizigers in de EU verlagen. Er zijn momenteel maar enkele gevallen waarin daadwerkelijk sprake is van concurrentie op hogesnelheidslijnen (in Italië is er concurrentie op het spoor, en in beperkte mate ook in Oostenrijk⁴⁷). De invoering van concurrentie op de Italiaanse hogesnelheidslijn Turijn-Salerno heeft geleid tot een verbetering van de dienstverlening voor reizigers. Er zijn meer treinen om uit te kiezen (de nieuwkomer laat 34 treinen per dag in elke richting rijden volgens de dienstregeling van 2017-2018) en de ticketprijzen zijn met ten minste 24 % gedaald⁴⁸. Personeel van het ERA waarmee we hebben gesproken, maakte melding van een soortgelijk positief effect voor Oostenrijk: concurrentie tussen de gevestigde spoorwegonderneming en een nieuwkomer had meer klanten aangetrokken, ook voor de gevestigde spoorwegexploitant.

87. In Frankrijk en Spanje was de markt voor hogesnelheidsspoordiensten echter nog steeds niet open en was er geen concurrentie op hogesnelheidslijnen. Die lidstaten willen tot na 2020 wachten om te beoordelen of de gevestigde spoorwegexploitant klaar is voor

⁴⁶ Artikel 55, lid 13, van wet nr. 449/1997 van 27 december 1997, gepubliceerd in de bijlage bij PB 302 van 30.12.1997, blz. 5-113.

⁴⁷ Hoewel de markt in Oostenrijk in wezen open is, zijn er geen openbare aanbestedingen voor verliesgevende passagiersdiensten op het hogesnelheidsspoor. In Duitsland is de markt open, maar heeft de gevestigde spoorwegonderneming geen grote concurrenten op de hogesnelheidslijnen. Daarnaast is er concurrentie op de hogesnelheidslijn Stockholm-Göteborg en zijn er exploitanten op internationale routes die niet met elkaar concurreren. Er zijn geen nieuwkomers, maar gewoonlijk bestaan er commerciële partnerschappen tussen gevestigde spoorwegondernemingen (bijv. Eurostar, Thalys, Thello).

⁴⁸ G. Adinolfi, "La guerra dei prezzi", *La Repubblica*, 15 oktober 2017.

concurrentie tussen langeafstandspassagiersdiensten. Zelfs daarna zullen die lidstaten, onder bepaalde voorwaarden tien jaar uitstel kunnen toekennen, indien de lijnen geëxploiteerd moeten worden als openbaredienstverplichting, waardoor werkelijk open concurrentie nog tot 2035 op zich zou kunnen laten wachten.

88. Naast het gefaseerd openstellen van de markt zoals vastgesteld in het vierde spoorwegpakket, bestaan er in de spoorwegsector nog een aantal praktijken die een echt naadloos geïntegreerd hogesnelheidsspoornet in de EU in de weg staan en potentiële buitenlandse nieuwkomers ervan kunnen weerhouden mee te dingen op hogesnelheidslijnen. Het gaat om technische en administratieve belemmeringen en andere obstakels voor de interoperabiliteit. Wat dit in de praktijk betekent voor de reizigers, wordt uitgelegd in **tekstvak 3**.

Tekstvak 3 – De gevolgen voor reizigers wanneer er geen naadloos geïntegreerd grensoverschrijdend treinverkeer is

1. Het gebrek aan interoperabiliteit op het traject München-Verona zorgt voor een tussenstop en vertragingen op het station van Brennero

Er bestaan meer dan 11 000 nationale regels voor het spoor, die het ERA momenteel aan het categoriseren is teneinde er in een later stadium “de bezem door te halen”. Er zijn geen gemeenschappelijke regels voor grensoverschrijdend spoorvervoer. Duitsland en Oostenrijk hanteren een geharmoniseerde aanpak, maar Italië blijft een andere reeks regels toepassen⁴⁹. Dit alles leidt tot een verplichte tussenstop aan de Oostenrijks-Italiaanse grens: alle treinen moeten aan de grens stoppen in verband met de operationele veranderingen die worden voorgeschreven door de Italiaanse en de Oostenrijkse nationale wetgeving, waarin verschillende vereisten worden voorgeschreven. Passagierstreinen moeten ten minste 14 minuten stoppen (**afbeelding 5**), terwijl goederentreinen 45 minuten vertraging oplopen. Dat zijn aanzienlijke vertragingen in de wetenschap

⁴⁹ Dit zijn enkele voorbeelden: i) aan de Oostenrijks-Italiaanse grens moet van machinist worden gewisseld; terwijl volgens de Duitse en Oostenrijkse wetgeving één Duitstalige machinist volstaat, zijn in Italië twee gekwalificeerde Italiaanstalige machinisten vereist; ii) Duitsland en Oostenrijk schrijven voor dat goederentreinen aan de achterkant moeten zijn voorzien van reflecterende platen, terwijl reflecterende platen in Italië niet toegelaten zijn en achterlichten verplicht zijn; iii) Italië aanvaardt de door de Duitse spoorwegautoriteit verrichte technische controles niet en past zijn eigen onafhankelijke technische controles toe aan de grens.

dat de miljardeninvestering in infrastructuur op de hogesnelheidslijn München-Verona een totale tijdswinst van 114 minuten oplevert.

Afbeelding 5 – Passagiers wachten op het station van Brennero tot ze hun reis kunnen voortzetten



Bron: ERK.

Dit probleem werd reeds aan de orde gesteld in Speciaal verslag nr. 8/2010 van de Rekenkamer⁵⁰. Acht jaar later hebben onze aanbevelingen in de praktijk niet tot veranderingen geleid. De nationale autoriteiten in de bezochte lidstaten hebben ons verteld dat grensoverschrijdende problemen die worden veroorzaakt door uiteenlopende nationale voorschriften inzake arbeidsvoorwaarden of werktalen het best kunnen worden opgelost door in de hele EU geharmoniseerde voorschriften in te voeren. In het luchtvervoer wordt bijvoorbeeld maar één werktal gebruikt (Engels); dat helpt de barrières tussen continenten te beperken en zou soortgelijke problemen tussen lidstaten kunnen oplossen.

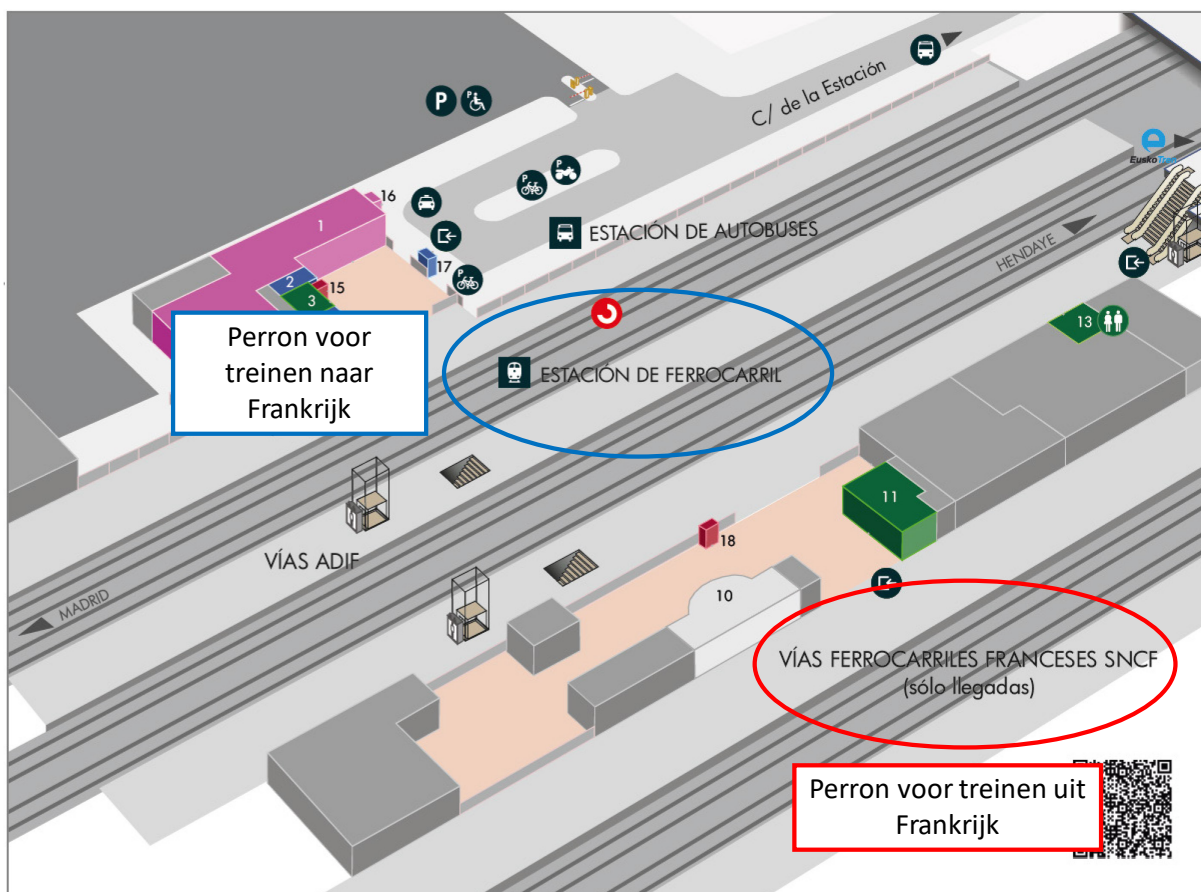
2. Door het ontbreken van infrastructuurverbindingen tussen Frankrijk en Spanje (Atlantische grensoverschrijdende route) zijn passagiers verplicht om op een ander perron over te stappen op een andere trein

Omdat het grootste deel van het tracé tussen Bordeaux en de Spaanse grens voor Frankrijk geen prioriteit is, is de infrastructuur aan de grens nog steeds verouderd, incompatibel en weinig geschikt voor een modern hogesnelheidsspoornet. Frankrijk is niet bereid om in die infrastructuur te investeren (en vraagt de EU daarom niet om financiering) en dit zal nadelige gevolgen hebben voor

⁵⁰ Speciaal verslag nr. 8/2010 "Verbetering van de vervoersprestaties op de trans-Europese spoorwegassen: zijn de EU-investeringen in spoorweginfrastructuur doeltreffend geweest?"

de Spaanse en Portugese aansluitingen op het EU-netwerk op de Atlantische corridor. Aan de Spaanse zijde van de grens worden werkzaamheden uitgevoerd om het Baskische hogesnelheidsspoornet aan te sluiten op de rest van het Spaanse net (met 318 miljoen EUR aan EU-cofinanciering). Het gevolg is dat alle passagiers momenteel op een ander perron op een andere trein moeten overstappen om de grens over te steken (**afbeelding 6**).

Afbeelding 6 – Aan de grens tussen Frankrijk en Spanje moeten alle passagiers overstappen



Bron: ADIF, met aantekeningen van de ERK.

Spoortoegangsrechten: te ingewikkeld en een potentieel obstakel voor concurrentie

89. Volgens het rechtskader voor spoorwegactiviteiten van de EU moet een infrastructuurbeheerder (een entiteit die losstaat van de spoorwegexploitant) elke exploitant toestaan de sporen te gebruiken als hij bijdraagt aan de onderhoudskosten van die sporen. Deze spoortoegangsrechten hebben uiteenlopende effecten op de duurzaamheid van het netwerk. Naargelang van het niveau waarop zij worden vastgesteld, kan een gedeelte van de kosten van investeringen in infrastructuur ermee worden

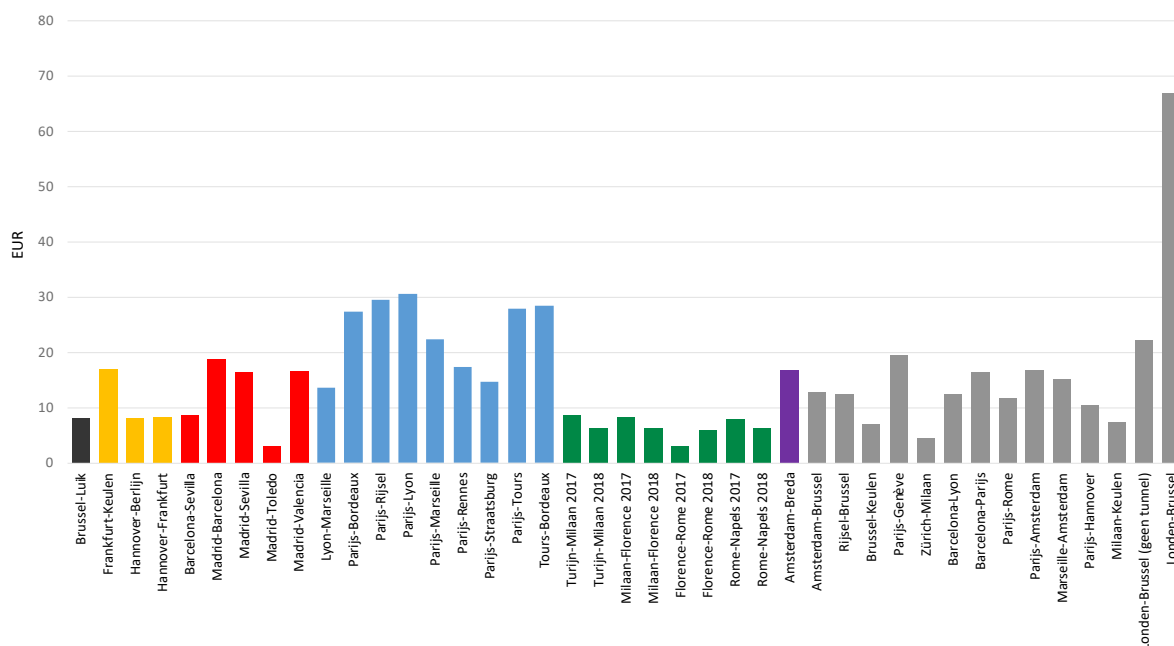
terugverdiend, en als ze laag genoeg zijn kunnen ze ook concurrentie op het spoor aanmoedigen, doordat ook nieuwkomers de markt kunnen betreden.

90. Richtlijn (EU) nr. 2012/34/EU⁵¹ schrijft voor dat spoortoegangsrechten hoofdzakelijk worden vastgesteld op basis van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit het exploiteren van de treindienst. De beginselen die in de lidstaten worden gehanteerd om de tarieven te bepalen lopen echter sterk uiteen⁵², vooral omdat de regelgeving het gebruik van een groot aantal parameters toelaat. In alle bezochte lidstaten werden toeslagen toegepast om rekening te houden met specifieke kostencategorieën, zoals het tijdstip van het aangevraagde slot of de aanwezigheid of afwezigheid van een knelpunt.

91. De Internationale Spoorwegunie heeft gerapporteerd dat spoortoegangsrechten niet op transparante wijze worden berekend. Ze veranderen regelmatig en zijn onderhevig aan maar liefst 56 variabelen, waardoor de uitkomsten sterk kunnen variëren. Dat blijkt ook uit **figuur 8**, waarin de precieze hoogte van de spoortoegangsrechten voor geselecteerde, door een hogesnelheidslijn verbonden vertrek-/bestemmingsparen in de EU is weergegeven en waarin wordt bevestigd dat de heffingsniveaus inderdaad onderling sterk verschillen. Zo zijn de spoortoegangsrechten in Frankrijk zeer hoog, terwijl ze in Italië veel lager zijn.

⁵¹ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (voor de EER relevante tekst) (PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32).

⁵² Een voorbeeld: in Italië omvatten de toegangsrechten niet alleen de rechtstreekse kosten, maar ook andere kosten van de infrastructuurbeheerder die de autoriteit “doelmatig en redelijk” acht, terwijl het beleid inzake spoortoegangsrechten in Duitsland bedoeld is om een groot deel van de infrastructuurkosten te verhalen op de spoorwegexploitanten. In Oostenrijk zijn de spoortoegangsrechten gebaseerd op de exploitatiekosten; in Frankrijk berusten ze op twee criteria: een operationele pijler, waarbij econometrische modellen worden gebruikt om de marginale kosten van de exploitatie van de lijn te beoordelen (ongeveer 30 % van de totale waarde), en een pijler met betrekking tot de economische waarde, die wordt vastgesteld om “de hoogst mogelijke toegangsrechten te innen die de spoorwegexploitanten kunnen betalen” (zo'n 70 % van de totale waarde). In Spanje zijn de toegangsrechten bedoeld om de directe kosten te dekken.

Figuur 8 – Spoortoegangsrechten voor geselecteerde vertrek-/bestemmingsparen in de EU

Bron: UIC.

92. Een juist niveau van spoortoegangsrechten vaststellen is belangrijk voor zowel de duurzaamheid als het concurrentievermogen.

- i) In Frankrijk worden de spoortoegangsrechten hoog gehouden om inkomsten te genereren voor de infrastructuurbeheerder, die aanzienlijke schulden heeft, en om de duurzaamheid van diens activiteiten te waarborgen. Hierdoor wordt de noodzaak voor de staat om nieuwe spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen te financieren en te onderhouden kleiner. Tegelijkertijd ontmoedigen buitensporig hoge spoortoegangsrechten nieuwkomers om de markt te betreden en beschermen zij de gevestigde spoorwegexploitant bijgevolg tegen concurrentie.
- ii) In Italië werden spoortoegangsrechten in het verleden gebruikt om de concurrentie tussen de gevestigde spoorwegonderneming en de nieuwkomer te vergroten. Naast andere maatregelen (zoals het waarborgen van het recht op toegang tot stationdiensten) heeft de Italiaanse toezichthouder voor het spoor de rechten verlaagd om te zorgen voor eerlijke concurrentie. Dat heeft geleid tot een betere situatie voor reizigers (zie **paragraaf 86**).

Een sterke, onafhankelijke toezichthouder: noodzakelijk, maar niet altijd een realiteit

93. Deze afweging tussen financiële duurzaamheid en concurrentievermogen is van cruciaal belang. Het is dan ook van belang dat er in elke lidstaat nationale toezichthouders aanwezig zijn die kunnen ingrijpen, en dat de Commissie toezicht houdt op het systeem. Deze instanties zouden ervoor moeten zorgen dat de voorschriften inzake het gebruik van toeslagen om de volledige kosten van infrastructuur terug te verdienen correct worden toegepast, aangezien de regelgeving bedoeld is om ervoor te zorgen dat de beschikbare infrastructuur optimaal wordt benut.

94. Volgens de EU-wetgeving moeten nationale toezichthoudende instanties voor het spoor een vergaande onafhankelijkheid en ruime bevoegdheden krijgen om toezicht te houden op de spoorwegmarkten, teneinde ervoor te zorgen dat nieuwkomers niet worden gediscrimineerd, zodat er eerlijke concurrentie tot stand kan komen. Zij moeten over voldoende middelen beschikken. De Commissie bewaakt die vereisten, ondersteunt de nationale toezichthouders bij hun werkzaamheden en bevordert de dialoog en de uitwisseling van beste praktijken tussen toezichthoudende instanties. We hebben de volgende twee problemen vastgesteld.

- i) Spanje is de enige lidstaat die spoortoegangsrechten als belastingen beschouwt en ze in de wetgeving heeft vastgelegd. Dit beperkt de onafhankelijkheid van het beheer door de infrastructuurbeheerder en de mogelijkheid voor de toezichthouder om de rechten te wijzigen indien de voorschriften niet worden nageleefd. Bovendien is er zo minder tijd om ze te herzien en worden herzieningen en een behoorlijke afhandeling van klachten erdoor bemoeilijkt. De toezichthouder verkeert in een lastige positie, omdat hij over een beperkt aantal personeelsleden beschikt en zijn besluiten, in tegenstelling tot de bepalingen van de beschikte richtlijn, niet bindend zijn voor de infrastructuurbeheerder.
- ii) In Frankrijk heeft de toezichthouder in 2017 een bindend negatief advies uitgebracht over een nieuw model voor de berekening van spoortoegangsrechten dat gepland was voor 2018. De Franse regering greep in door het niveau van de toegangsrechten voor 2018 bij decreet vast te stellen, waardoor deze in

overeenstemming bleven met het model dat oorspronkelijk werd toegepast. Een dergelijke aanpak beperkt de bevoegdheden van de toezichthoudende instantie.

95. De Commissie heeft in deze twee gevallen actie ondernomen en een inbreukprocedure ingeleid. Zij monitort lopende wetgevingsinitiatieven nauwlettend om te waarborgen dat de bevoegdheden van de toezichthouders tijdens het proces niet worden uitgehouden.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het hogesnelheidsspoor kan talrijke voordelen opleveren, maar er is geen realistisch langetermijnplan in de EU, en er bestaat geen werkelijk Europees hogesnelheidsnet

96. Het hogesnelheidsspoor ondersteunt de doelstellingen van het EU-beleid inzake duurzame mobiliteit, aangezien het een lagere koolstofvoetafdruk heeft dan andere vervoerswijzen⁵³. Daarnaast biedt het tal van andere voordelen, zoals meer veiligheid; het verlicht de druk op verzadigde wegennetten, het biedt zowel zakenreizigers als toeristen de mogelijkheid om snel en comfortabel te reizen en het kan regio's op sociaaleconomisch niveau ondersteunen.

97. Het streefdoel van de Commissie om de lengte van het hogesnelheidsspoornet te verdrievoudigen (tot meer dan 30 000 km in 2030) berust niet op een geloofwaardige analyse. Wij achten het onwaarschijnlijk dat dit streefdoel zal worden bereikt, want het duurt ongeveer 16 jaar om spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen te plannen, aan te leggen en in gebruik te nemen. Eind 2017 was slechts 9 000 km aan hogesnelheidslijnen in gebruik en was nog eens 1 700 km in aanbouw.

98. Er bestaat geen echt Europees hogesnelheidsspoornet, maar slechts een lappendeken van nationale hogesnelheidslijnen. De Commissie is niet bevoegd om te besluiten of en wanneer de in de TEN-V-verordening genoemde hogesnelheidslijnen moeten worden aangelegd, aangezien de besluiten om hogesnelheidslijnen aan te leggen tot de exclusieve

⁵³ Uitgaande van de hypothese dat de aangelegde infrastructuur veel en intensief wordt gebruikt en van de veronderstelling dat de opgewekte elektrische stroom die wordt gebruikt, afkomstig is uit een schone energiebron (zie voetnoot 17).

bevoegdheid van de lidstaten behoren. Het voltooiën van de transnationale corridors in de EU door onderlinge aansluiting van nationale netwerken is voor de gecontroleerde lidstaten geen prioriteit. Hoewel er tegelijkertijd een mechanisme voor EU-financiering werd vastgesteld (de CEF-verordening), en hoewel de betrokken lidstaten meerdere internationale overeenkomsten hebben ondertekend, worden de werkzaamheden aan grensovergangen voor het hogesnelheidsspoor niet op een gecoördineerde manier voltooid. Daardoor heeft de cofinanciering door de EU van investeringen in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen in de lidstaten slechts een beperkte Europese meerwaarde (zie de **paragrafen 21-36**).

De beginselen van goed financieel beheer zijn niet consequent toegepast op de gecontroleerde investeringen in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen

99. De kwaliteit van de beoordeling van de behoeften in de lidstaten is laag. Alternatieve oplossingen, zoals het aanpassen van bestaande conventionele lijnen in plaats van het aanleggen van nieuwe hogesnelheidslijnen, worden alleen in Italië en Duitsland systematisch overwogen; dit is een goede praktijk die overal zou moeten worden toegepast. De besluiten om lijnen aan te leggen zijn nationaal en politiek van aard en zijn zelden gebaseerd op gedegen kosten-batenanalyses.

100. Spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen is duur en wordt steeds duurder: de lijnen die we hebben gecontroleerd kosten gemiddeld 25 miljoen EUR per kilometer. De kostenefficiëntie is laag. Hoewel de EU-begroting geen gevolgen ondervindt van kostenoverschrijdingen bij investeringen in het hogesnelheidsspoor, aangezien het bedrag voor cofinanciering beperkt is tot het aanvankelijk overeengekomen bedrag en eventuele kosten door de nationale begrotingen worden gedragen, waren kostenoverschrijdingen en vertragingen bij de aanleg van de gecontroleerde lijnen de norm en duurt het lang voordat lijnen in gebruik worden genomen nadat ze zijn aangelegd. De geaggregeerde kostenoverschrijdingen bedragen 5,7 miljard EUR op projectniveau, en 25,1 miljard EUR op lijnniveau (respectievelijk 44 % en 78 %). Er waren ook aanzienlijke vertragingen bij de aanleg: de helft van de lijnen had te kampen met vertragingen van meer dan tien jaar. Uit onze beoordeling van het snelheidsrendement blijkt duidelijk dat zeerhogesnelheidsdiensten niet altijd nodig zijn: in de meeste gevallen wordt gemiddeld slechts 45 % van de

ontwerpsnelheid gehaald. Op slechts twee van de hogesnelheidslijnen bedraagt de rijsnelheid meer dan 200 km/h, en op geen enkele lijn wordt meer dan 250 km/h gehaald. Uit onze bevindingen blijkt dat vier van de tien lijnen meer dan 100 miljoen EUR per bespaarde minuut reistijd zullen kosten. Door bovenstaande elementen zorgvuldig in overweging te nemen, zouden honderden miljoenen euro's kunnen worden bespaard en zou kunnen worden gewaarborgd dat de aangelegde lijnen goed worden benut (zie de **paragrafen 37-57**).

Uit de beoordeling van de situatie voor de EU-burgers blijkt dat het hogesnelheidsspoor voordelen biedt, maar dat de duurzaamheid van de cofinanciering door de EU van hogesnelheidslijnen in gevaar is

101. Uit de beoordeling van de reistijden, de prijzen en het aantal verbindingen blijkt dat het hogesnelheidsspoor voordelen biedt ten opzichte van zijn concurrenten (luchtvervoer, conventioneel spoor en wegvervoer). Onze algehele conclusie is dat de totale reistijd en het prijsniveau net zulke belangrijke succesfactoren zijn. Deze factoren zouden het, in combinatie met regelmatige diensten (frequente treinen) en een betrouwbare dienstregeling (treinen die stipt vertrekken en aankomen), mogelijk kunnen maken om het marktaandeel van het hogesnelheidsspoor te vergroten. Ook het aantal stations op een lijn is van belang, en de ligging van die stations is zelfs essentieel: niet alle gecontroleerde stations waren goed toegankelijk en boden goede verbindingen, en voor 15 van de 18 gecontroleerde hogesnelheidsstations zagen we geen duidelijke regeneratie-effecten in de omgeving.

102. Onze beoordeling wijst erop dat de duurzaamheid gevaar loopt: op basis van een benchmark van negen miljoen passagiers per jaar kunnen drie van de zeven gecontroleerde, voltooide lijnen niet als succesvolle hogesnelheidslijn worden beschouwd (Eje Atlántico, Rhin-Rhône en Madrid-León), aangezien zij veel minder passagiers vervoerden. De infrastructuurkosten van die lijnen bedroegen 10,6 miljard EUR, waarvan de EU ongeveer 2,7 miljard EUR had verstrekt. Dit betekent dat er voor deze lijnen een groot risico bestaat dat de EU-cofinanciering ondoeltreffend wordt besteed; dat had beperkt kunnen worden door een deugdelijke beoordeling vooraf van de kosten en baten voor de afzonderlijke lijnen.

103. Uit onze beoordeling van het aantal mensen dat in het verzorgingsgebied van de gecontroleerde lijnen woont, blijkt dat er voor 9 van de 14 gecontroleerde lijnen en grensoverschrijdende verbindingen onvoldoende potentiële passagiers zijn om succesvol te kunnen zijn. Bovendien concurreren het hogesnelheidsspoor en andere vervoerswijzen niet op gelijke voet, aangezien niet alle vervoerswijzen aan dezelfde heffingen zijn onderworpen (zie de **paragrafen 58 tot en met 85**).

Er is nog lang geen sprake van een naadloos geïntegreerd en concurrerend grensoverschrijdend hogesnelheidsspoorverkeer

104. Er zijn nog steeds talrijke technische, administratieve en andere belemmeringen die de interoperabiliteit in de weg staan, hoewel de Rekenkamer in een speciaal verslag van 2010 al had opgeroepen om dergelijke belemmeringen weg te nemen. In Frankrijk en Spanje is de markt voor passagiersvervoer per spoor niet open, terwijl er in Italië en in beperkte mate ook in Oostenrijk concurrentie op het spoor bestaat. In Duitsland is de markt voor passagiersvervoer per spoor open, maar is er geen concurrentie op hogesnelheidslijnen. Volgens de huidige regels zou het nog tot 2035 kunnen duren voordat er concurrentie komt. Aangezien concurrentie leidt tot betere diensten, frequentere treinen en lagere prijzen voor reizigers, zou daar sneller werk van moeten worden gemaakt.

105. Spoortoegangsrechten zijn bedoeld om eerder gemaakte kosten voor investeringen in infrastructuur en exploitatiekosten terug te verdienen. Als ze laag genoeg zijn om nieuwkomers op de markt toe te laten, kunnen ze de concurrentie op het spoor stimuleren. De systemen die worden gebruikt om de rechten te berekenen zijn echter te complex, aangezien er een groot aantal variabelen kan worden toegepast.

106. Elke lidstaat moet een toezichthoudende instantie hebben die bevoegd moet zijn, over voldoende personeel moet beschikken en onafhankelijk moet zijn van de entiteit die de heffingen vaststelt en van de regering. Deze toezichthouder moet de regels strikt toepassen om ervoor te zorgen dat het overeengekomen beleid wordt nageleefd. In twee van de vier gevallen die wij hebben beoordeeld waren er aanwijzingen dat de toezichthouders hun wettelijke plichten niet konden vervullen. De Commissie heeft in deze twee gevallen actie ondernomen door een inbreukprocedure in te leiden (zie **paragraaf 86-95**).

Aanbeveling 1 – De planning van het hogesnelheidsspoornet in de EU

De Commissie moet, in haar toezichthoudende rol, de volgende maatregelen treffen:

1. Zij moet op basis van de inputs en verbintenissen van de lidstaten een realistisch uitvoeringsplan voor de lange termijn vaststellen voor de aanleg van de resterende infrastructuur die nodig is om het kernspoorwegnet voor hoge snelheden in de EU te voltooien in het kader van de herziening van de TEN-V-verordening. Deze langetermijnplanning moet gebaseerd zijn op de essentiële afdwingbare strategische infrastructuurprojecten voor het kernnetwerk, met bijzondere nadruk op grensoverschrijdende tracés, die uiterlijk in 2030 moeten worden voltooid om de Europese meerwaarde te vergroten.

Zij moet, op basis van het in punt 1 vermelde afdwingbare strategische plan, de nodige corrigerende maatregelen treffen indien projecten op die prioritaire trajecten niet volgens het overeengekomen tijdschema van start gaan, als zij vertraging oplopen of als coördinatieproblemen aan de verschillende grenzen waarschijnlijk zullen verhinderen dat de lijn zoals gepland in gebruik wordt genomen.

Streefdatum voor de uitvoering: bij de opstelling van de nieuwe wetgevingsvoorstellen voor TEN-V.

2. Zij moet EU-cofinanciering koppelen aan een beoordeling van de behoefte aan lijnen die geschikt zijn voor zeer hoge snelheden en aan nauwlettender monitoring en toezicht, door specifieke voorwaarden te stellen die duidelijk worden aangegeven in uitvoeringsbesluiten inzake essentiële prioritaire trajecten. Daarnaast moet de rol van de Europese coördinatoren in het faciliteren van de uitvoering van grensoverschrijdende projecten worden versterkt, evenals de verbinding tussen de werkplannen betreffende de kernnetwerkcorridors en de uitvoering van de CEF.

Streefdatum voor de uitvoering: onmiddellijk.

Aanbeveling 2 – Investerings in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen ondersteunen met EU-cofinanciering

De Commissie moet:

1. de TEN-V-verordening herzien zodat de tijdige implementatie van de hierboven besproken essentiële strategische infrastructuurnetwerken kan worden afgedwongen;

Streefdatum voor uitvoering: zo spoedig mogelijk met de werkzaamheden beginnen om ervoor te zorgen dat deze uiterlijk in 2023 worden afgerond.

2. na herziening van de TEN-V-verordening de EU-cofinancieringssteun reserveren voor deze strategische prioritaire projecten;

Streefdatum voor de uitvoering: onmiddellijk na de herziening van de TEN-V-verordening.

3. tijdens de programmering van het cohesiebeleid samen met de lidstaten de financiering voor hogesnelheidslijnen richten op die welke deel uitmaken van de kernnetwerkcorridors;

Streefdatum voor uitvoering: bij de voorbereiding van de programma's voor de periode na 2020.

4. EU-cofinanciering laten afhangen van de invoering van werkelijke concurrentie op de ondersteunde hogesnelheidslijnen zo snel mogelijk na de afronding van de werkzaamheden.

Beoogde uitvoeringsdatum: onmiddellijk.

5. EU-cofinanciering voor begunstigden niet alleen koppelen aan de levering van outputs, maar ook aan de verwezenlijking van de aangekondigde resultaten. Daartoe moet zij zorgen voor de invoering van het beginsel dat een vast percentage van de aan de begunstigde toegekende EU-cofinanciering wordt uitbetaald als prestatiebonus indien op basis van een ex-postevaluatie kan worden aangetoond dat de verwachte resultaten zijn overtroffen. Een dergelijke bonus moet uit een prestatiereserve komen, zoals dit reeds gebeurt in het kader van het cohesiebeleid.

Streefdatum voor uitvoering: bij de voorbereiding van de nieuwe wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020.

6. In de nieuwe CEF-verordening met de lidstaten sterkere handhavingsinstrumenten overeenkomen om de nakoming van de huidige uit de TEN-V-verordening afgeleide verplichtingen te versnellen.

Met dergelijke handhavingsinstrumenten moet ook de situatie worden aangepakt waarin een lidstaat niet voorstelt om tijdig vorderingen te maken bij essentiële projecten met het oog op de nakoming van de verbintenissen die zijn aangegaan ten aanzien van de afronding van kernnetwerkprojecten;

Streefdatum voor uitvoering: bij de voorbereiding van de nieuwe wetgevingsvoorstellen inzake de CEF voor de periode na 2020.

Aanbeveling 3 – Grensoverschrijdende bouwwerkzaamheden vereenvoudigen

Om grote grensoverschrijdende investeringen in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen nu en in de toekomst te vereenvoudigen, moet de Commissie:

1. de aanbestedingsregels herzien, om één enkel rechtskader te kunnen hanteren voor essentiële grensoverschrijdende infrastructuurprojecten. Het betreft dan onder meer kwesties als de taal van de aanbestedingsdocumenten, contracten en boekhoudsystemen van de beheersinstanties die de projecten uitvoeren en de procedures voor geschillenbeslechting;
2. éénloketsystemen in het leven roepen of de instelling daarvan faciliteren als gemeenschappelijke instanties die de verschillende formaliteiten aan beide zijden van de grens stroomlijnen;
3. ervoor zorgen dat alle administratieve en regelgevingsbelemmeringen voor de interoperabiliteit sneller worden weggenomen.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2019.

Aanbeveling 4 – Maatregelen om het hogesnelheidsspoorverkeer te verbeteren voor de passagiers

De Commissie moet:

1. de spoorwegsector ondersteunen om actief werk te maken van gemeenschappelijke oplossingen voor de elektronische kaartverkoop, ook voor het hogesnelheidsspoorverkeer;
2. toezicht uitoefenen op de lidstaten om ervoor te zorgen dat zij alle mogelijke maatregelen nemen om de EU-voorschriften inzake de berekening van spoortoegangsrechten volledig en correct toe te passen, in het bijzonder met betrekking tot de verplichting om prijstoeslagen te coördineren teneinde de grensoverschrijdende het hogesnelheidsspoorverkeer te vergemakkelijken;
3. in haar toezichthoudende rol de lidstaten houden aan hun verplichting om te garanderen dat er toezicht wordt gehouden op de voorwaarden voor markttoegang voor hogesnelheidsdiensten door onafhankelijke instanties en dat infrastructuurbeheerders zorgen voor coördinatie om de optimale, doeltreffende benutting van dergelijke trajecten te verzekeren;
4. de informatie voor burgers verbeteren i) met betrekking tot stiptheidsgegevens door specifieke indicatoren te ontwikkelen voor het hogesnelheidsspoor en ii) op basis van gegevens die al beschikbaar zijn in de databases van de Commissie (Eradis) betreffende informatie over klanttevredenheid, door de ontwikkeling van een gestandaardiseerd rapportagekader en een gestandaardiseerde methodologie. De gegevens en resultaten moeten worden bekendgemaakt in haar tweejaarlijks monitoringverslag over de spoorwegmarkt.
5. intermodale concurrentie versterken door beginselen vast te stellen op basis waarvan de externe kosten van alle vervoerswijzen naar behoren in aanmerking moeten worden genomen, en pleiten voor de toepassing van die beginselen.

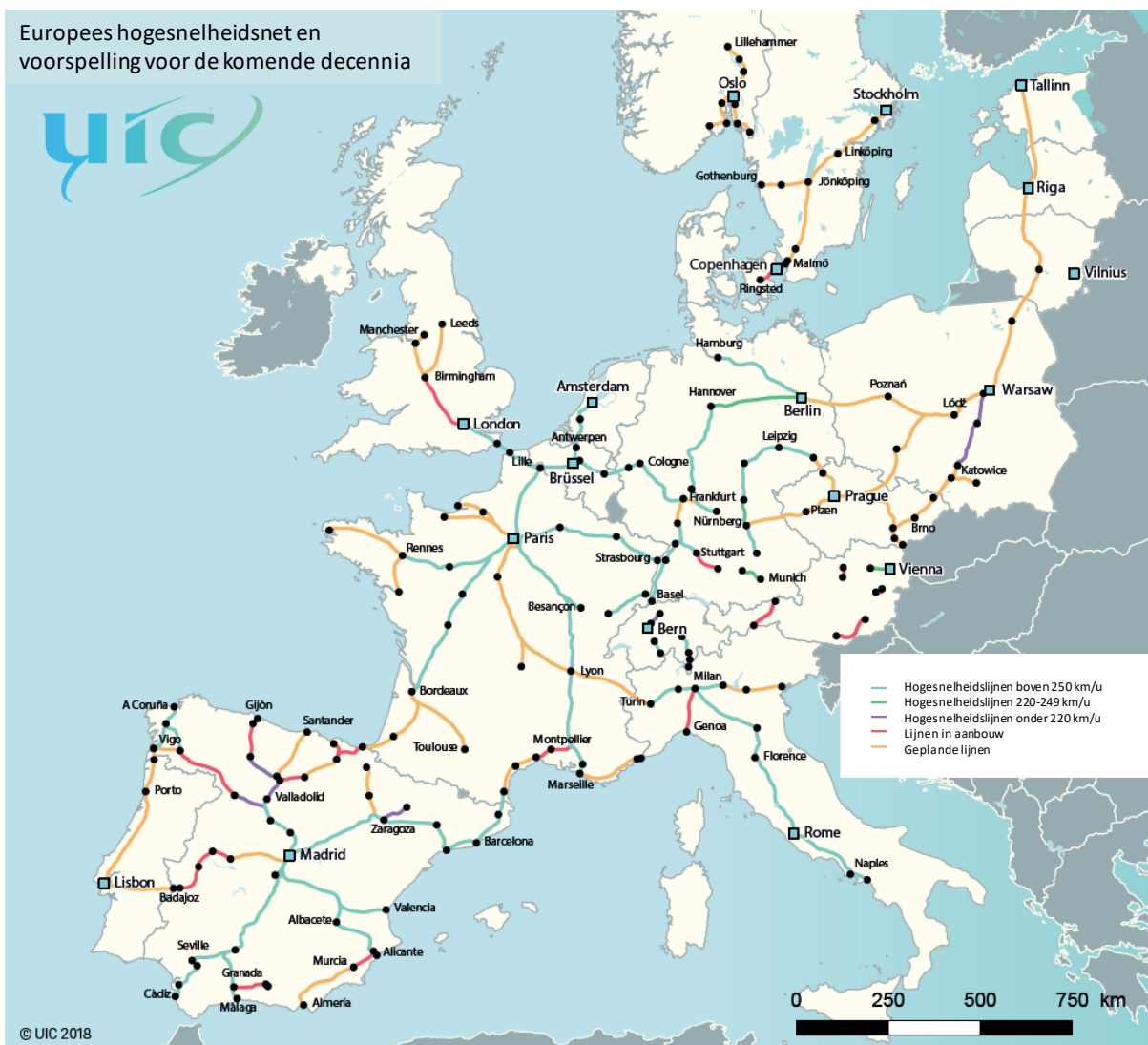
Streefdatum voor uitvoering: eind 2019.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Iliana IVANOVA, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 13 juni 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

Kaart van het Europese hogesnelheidsnet

Bron: UIC.

BIJLAGE II**Overzicht van HSR-financiering door de lidstaten sinds 2000 en beheersvorm**

Lidstaat	Algemeen totaal	Totaal in %	Programmeringsperiode 2000-2006				Programmeringsperiode 2007-2013				Programmeringsperiode 2014-2020			
			Direct beheer	Gedeeld beheerd	Totaal	Totaal in %	Direct beheer	Gedeeld beheerd	Totaal	Totaal in %	Direct beheer	Gedeeld beheerd	Totaal	Totaal in %
België	95,5	0,4 %	76,0	-	76,0	0,9 %	19,0	-	19,0	0,2 %	0,5	-	0,5	0,0 %
Bulgarije	259,4	1,1 %	-	-	-	-	-	259,4	259,4	2,7 %	-	-	-	-
Tsjechië	0,3	0,0 %	-	-	-	-	0,3	-	0,3	0,0 %	-	-	-	-
Denemarken	90,4	0,4 %	8,4	-	8,4	0,1 %	82,0	-	82,0	0,8 %	-	-	-	-
Duitsland	2 693,9	11,4 %	377,9	12,2	390,1	4,5 %	492,3	351,8	844,1	8,6 %	1 459,7	-	1 459,7	27,8 %
Griekenland	1 050,9	4,4 %	-	241,9	241,9	2,8 %	1,0	308,3	309,3	3,2 %	499,7	-	499,7	9,5 %
Spanje	11 232,2	47,3 %	197,5	6 175,8	6 373,3	73,3 %	299,4	4 264,3	4 563,7	46,6 %	295,2	-	295,2	5,6 %
Frankrijk	2 004,7	8,4 %	252,9	-	252,9	2,9 %	814,7	101,6	916,3	9,4 %	835,5	-	835,5	15,9 %
Italië	2 042,5	8,6 %	195,7	241,0	436,7	5,0 %	608,1	-	608,1	6,2 %	997,6	-	997,6	19,0 %
Nederland	104,6	0,4 %	98,3	-	98,3	1,1 %	6,3	-	6,3	0,1 %	-	-	-	-
Oostenrijk	996,6	4,2 %	39,6	-	39,6	0,5 %	308,7	-	308,7	3,2 %	648,3	-	648,3	12,3 %
Polen	1 996,7	8,4 %	-	-	-	-	1,9	1 710,6	1 712,5	17,5 %	-	284,2	284,2	5,4 %
Portugal	917,9	3,9 %	36,3	543,2	579,4	6,7 %	43,0	102,9	145,9	1,5 %	192,5	-	192,5	3,7 %
Slovenië	0,7	0,0 %	-	-	-	-	0,7	-	0,7	0,0 %	-	-	-	-
Finland	5,0	0,0 %	-	-	-	-	5,0	-	5,0	0,1 %	-	-	-	-
Zweden	6,6	0,0 %	-	-	-	0,0 %	4,6	1,9	6,6	0,1 %	-	-	-	-
Verenigd Koninkrijk	232,7	1,0 %	185,0	8,5	193,5	2,2 %	-	-	-	-	39,2	-	39,2	0,7 %
Niet toe te schrijven	1,5	0,0 %	1,5	-	1,5	0,0 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Algemeen totaal	23 732,1	100,0 %	1 469,2	7 222,6	8 691,8	100,0 %	2 687,1	7 100,8	9 787,9	100,0 %	4 968,2	284,2	5 252,4	100,0 %

NB: Waarden in miljoen EUR in februari 2018; betaalde/toegewezen bedragen; bedragen voor grensoverschrijdende projecten in gelijke mate toegewezen aan de betrokken lidstaten; om de samenhang in de gehele tabel te bewaren zijn de gegevens weergegeven zoals geregistreerd door de Europese Commissie. Vanwege uiteenlopende methoden kunnen de waarden voor de gecontroleerde lidstaten daarom afwijken van de waarden in de tekst van het speciaal verslag; ondersteuning voor ERTMS en leningen van de EIB zijn niet meegenomen in de gegevens.

Bron: Europese Commissie. ERK.

BIJLAGE III**Analyse van de projecten**

Land	Hogesnelheidslijn	Projectcode	Naam project	Aanvankelijke totale kosten (miljoen EUR)	Aanvankelijke EU-subsidie (miljoen EUR)	Werkelijke totale kosten (miljoen EUR)	Werkelijke EU-subsidie (miljoen EUR)	Totale lengte van het gefinancierde traject, km	Kosten per km (miljoen EUR)	Output op tijd en binnen begroting? Zo snel mogelijk in gebruik genomen na einde aanleg?	Verwachte resultaten geleverd?	Doelstellingen bereikt?
Spanje	Madrid-Barcelona-FG	1999ES16CPT001	Suministro y montaje de materiales de vía en la Línea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo Madrid-Lleida	745	464	848,1	464	485	1,7	Nee, er was sprake van vertraging en een kostenoverschrijding	Ja	Ja, gedeeltelijk
Spanje	Madrid-Barcelona-FG	2001ES16CPT009	Línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Lleida-Martorell (Plataforma). Subtramos XI-A y XI-B (Sant Sadurní D'Anoia-Gelida)	78,1	48,5	73,3	43,3	6,3	11,7	Ja, gedeeltelijk, er was sprake van vertraging maar niet van een kostenoverschrijding	Ja, gedeeltelijk	Ja, gedeeltelijk
Spanje	Madrid-León	2002ES16CPT002	Nuevo acceso ferroviario al Norte y Noroeste de España, Madrid-Segovia-Valladolid/Medina del Campo. Tramo: Soto del Real-Segovia. Túnel de Guadarrama (Infraestructura y vía)	1 380,3	1 001,4	1 702,5	1 001,4	32,5	52,4	Nee, er was sprake van vertraging en een kostenoverschrijding	Ja	Ja
Spanje	Madrid-León	2009ES162PR011	Línea de Alta Velocidad Venta de Baños-Palencia-León Plataforma Fase I	365,8	102,7	384,8	125,6	92,9	4,1	Nee, er was sprake van vertraging en een kostenoverschrijding	Ja, gedeeltelijk	Ja, gedeeltelijk
Spanje	Eje Atlántico	2003ES161PR008	Eje Atlántico. Tramo Santiago Orosco (Variante de Berdia)	85,5	55,2	101,8	49,5	9,1	11,2	Ja, gedeeltelijk, er was sprake van een kleine vertraging en een kostenoverschrijding	Nee	Ja
Spanje	Madrid-Galicia	2009-ES-19091-E	Línea de alta velocidad Madrid-Galicia para tráfico mixto. Tramo La Hiniesta-Perilla-Otero-Cernadilla	211,5	35,2	243,4	35,2	83,2	2,9	Nee, er was sprake van vertraging en een kostenoverschrijding	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen, geen echte doelstellingen; nog niet meetbaar
Spanje/Portugal	Madrid-Extremadura	2007-EU-03080-P	Studies en werkzaamheden voor de hogesnelheidsspoorwegas Zuidwest-Europa (PP3)-as Lissabon-Madrid: grensoverschrijdend tracé Evora-Merida	3 027,45	312,7	247,10 (ES deel), totaal 312,66	29,00 ES deel, PT deel 0,83	50+80 (PT zijde)	4,9	Nee, de omvang van het project werd aanzienlijk ingeperkt	Nee	Nee
Spanje/Frankrijk	Figueras-Perpiñán	2007-EU-03110-P	Werkzaamheden voor de aanleg van een hogesnelheidstracé tussen Perpignan en Figueras	994	69,8	952	60,6	51,9	18,3	Ja	Nee	Nee
Spanje/Frankrijk	Y vasca	2007-EU-03040-P	Atlantische tak van het internationale tracé van PP3 Vitoria-Dax (estudios y obras para la nueva linea de alta velocidad)	1 250	70	70,8 (deel ES)	5,1 (deel ES, 11,48 totaal)	16,5	4,3	Nee, er was sprake van een aanzienlijke vertraging en een inperking van de omvang	Nee	Nee
Spanje/Frankrijk	Y vasca	2014-EU-TM-0600-M	Atlantische Corridor: tracé Bergara-San Sebastian-Bayonne. Studies en werkzaamheden en diensten voor verdere werkzaamheden. Fase 1	1 165,1	459,3	n.v.t.	n.v.t.	67,8	17,2	Te vroeg om te zeggen, maar vertragingen zijn te verwachten	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen
Frankrijk	Est-Européenne	2009-FR-17044-E	Seconde phase de la LGV Est Européenne entre Baudrecourt et Strasbourg – Réalisation du génie civil de la LGV	2 340	76	2 130	76	106	20,1	Ja, gedeeltelijk, er was sprake van vertraging maar niet van een kostenoverschrijding	Ja, gedeeltelijk	Ja
Frankrijk	Est-Européenne	2005-FR-401-b-P	Ligne à grande vitesse Est – section Vair es-Baudrecourt: installations et projets d'accompagnement dans râtelier de maintenance de l'OURCQ et gares nouvelles	92,3	3	93,4	1	n.v.t.	n.v.t.	Nee, er was sprake van vertraging en een kostenoverschrijding	Ja	Ja
Frankrijk	Rhin-Rhône	2007-FR-24070-P	Ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône Branche Est	2 312	198	2 610	198	137,5	19	Nee, er was sprake van vertraging en een kostenoverschrijding	Nee	Ja, gedeeltelijk
Frankrijk	Rhin-Rhône	2010-FR-92204-P	Adaptation de la ligne existante entre Mulhouse et la frontière en vue de la circulation de trains à grande vitesse (TGV) ou d'intercity express (ICE) sur l'axe Mulhouse-Mullheim (Fribourg)	4,1	0,7	3,4	0,6	4	0,9	Ja	Ja	Ja, gedeeltelijk. Geen ERTMS uitgerold op de lijn

Italië	Milano-Venezia	2012-IT-06072-P	Tratta AV/AC Treviglio-Brescia: completamento 1° lotto costruttivo tratta e realizzazione opere di sistemazione stazione di Brescia.	644	123	644,2	114,2	51,3	12,6	Gedeeltelijk, verträgen die geen gevolgen hebben voor de verwachte opening van de lijn	Ja	Ja, maar resultaten zullen pas zichtbaar zijn zodra de volledige lijn in gebruik wordt genomen
Italië	Milano-Venezia	2011-IT-93095-P	Tratta AV/AC Treviglio-Brescia: opere civili (fase)	26,4	5	26,4	4,9	0,3	87,1	Gedeeltelijk, verträgen die geen gevolgen hebben voor de verwachte opening van de lijn	Ja	Ja, maar resultaten zullen pas zichtbaar zijn zodra de volledige lijn in gebruik wordt genomen
Italië	Torino-Salerno	2006IT161PR003	Tratta Campana della linea AV/AC Roma-Napoli	273	118,7	273	118,7	14,8	18,5	Gedeeltelijk, project op tijd maar verträgen van drie jaar voor de opening van de lijn	Ja	Ja
Italië	Turino-Salerno	Activiteit 6 OP 1994-1999	Linea AV/AC Roma – Napoli (tratta campana): realizzazione di parte del I lotto e del II lotto	712,7	146,3	713	234,6	58	12,3	Nee, er was sprake van aanzienlijke verträgen bij de voltooiing	Ja	Ja
Italië	München-Verona	2007-IT-01030-M	Zuidelijke toegangslijn tot Brennero	422,3*	58,8	82,2**	14,5	n.v.t.**	n.v.t.**	Nee, er was sprake van grote verträgen en een inperking van de omvang	Nee	Nee
Italië/Oostenrijk	München-Verona	2014-EU-TM-0190-W	Brenner-basistunnel – werkzaamheden	9 300***	878,6	in uitvoering***	in uitvoering	64***	145***	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen
Italië/Oostenrijk	München-Verona	2014-EU-TM-0186-S	Brenner-basistunnel – Studies	9 300***	302,9	in uitvoering***	in uitvoering	64***	145***	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen
Italië/Oostenrijk	München-Verona	2007-EU-01190-S	Prioritair TEN-project nr. 1 Brenner-basistunnel – Studies	9 300***	193,4	in uitvoering***	193,35	64***	145***	Gedeeltelijk, er was sprake van een verträgen van een jaar	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen
Italië/Oostenrijk	München-Verona	2007-EU-01180-P	Prioritair TEN-project nr. 1 Brenner-basistunnel – Werkzaamheden	9 300***	592,7	in uitvoering***	65,8	64***	145***	Nee, er was sprake van grote verträgen	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen
Italië/Oostenrijk	München-Verona	2012-EU-01098-S	Prioritair TEN-project nr. 1 Brenner-basistunnel – Studies	9 300***	85,7	in uitvoering***	70,9	64***	145***	Ja, gedeeltelijk, de omvang werd niet volledig gerealiseerd	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen
Duitsland/Oostenrijk	München-Verona	2012-EU-01092-S	Voorstudie voor de noordelijke toegangslijn tot de Brenner-basistunnel tussen München (Duitsland) en Radfeld (Oostenrijk)	6,7	3,4	n.v.t.	0,7	n.v.t.	n.v.t.	Nee, er was sprake van een verträgen van vijf jaar	Nee	Nee
Duitsland	Berlijn-Leipzig/Halle-Erfurt-Neurenberg-München	2009DE161PR002	Neubau VDE 8.1 Ebensfeld-Erfurt, Einzelmaßnahmen Projektabschnitt Thüringen	705,8	239,3	815	239,3	60,9	13,4	Ja, gedeeltelijk, er was sprake van een kostenoverschrijding, maar niet van verträgen	Ja	Te vroeg om te beoordelen
Duitsland	Berlijn-Leipzig/Halle-Erfurt-Neurenberg-München	2007-DE-01050-P	Verkehrsprojekt Deutsche Einheit (VDE) 8.2, Neubaustrecke (NBS) Erfurt-Leipzig/Halle, Abschnitt Erfurt- Halle bzw. Gröbers	762	48,8	770	48,8	122	6,3	Ja, gedeeltelijk, er was sprake van een geringe kostenoverschrijding	Ja, gedeeltelijk, er vond vrachtverkeer plaats op de lijn	Ja, gedeeltelijk, geen vrachtverkeer op de lijn en de verwachte reistijden worden nog niet volledig gerealiseerd
Duitsland	Stuttgart-München	2007-DE-17200-P	Aus- und Neubaustrecke Stuttgart-Wendlingen einschl. Stuttgart 21	2 894,5	135,1	6 526	128,8	57	114,5	Nee, er was sprake van grote kostenoverschrijdingen en verträgen	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen
Duitsland	Stuttgart-München	2007-DE-17010-P	Neubaustrecke Wendlingen-Ulm	2 065,5	117,2	3 259	117,2	59,6	54,7	Nee, er was sprake van grote kostenoverschrijdingen en verträgen	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen
Portugal	Lissabon-Madrid	2014-PT-TM-0627-M	Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha): Troço Évora-Caia e Estação Técnica ao km 118 da Linha do Sul (spoorverbinding Sines/Elvas (Spanje): tracé Évora-Caia en technisch station op km 118 van de zuidlijn)	814,7	127,7	n.v.t.	n.v.t.	130	6,3	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen	Te vroeg om te beoordelen

* Het cijfer heeft betrekking op de totale subsidiabele kosten.

** De omvang van het project werd aanzienlijk ingeperkt.

*** Raming op het tijdstip van de controle voor het volledige project voor de Brenner-basistunnel.

BIJLAGE IV**HSR-kerngegevens per lidstaat****Inputgegevens**

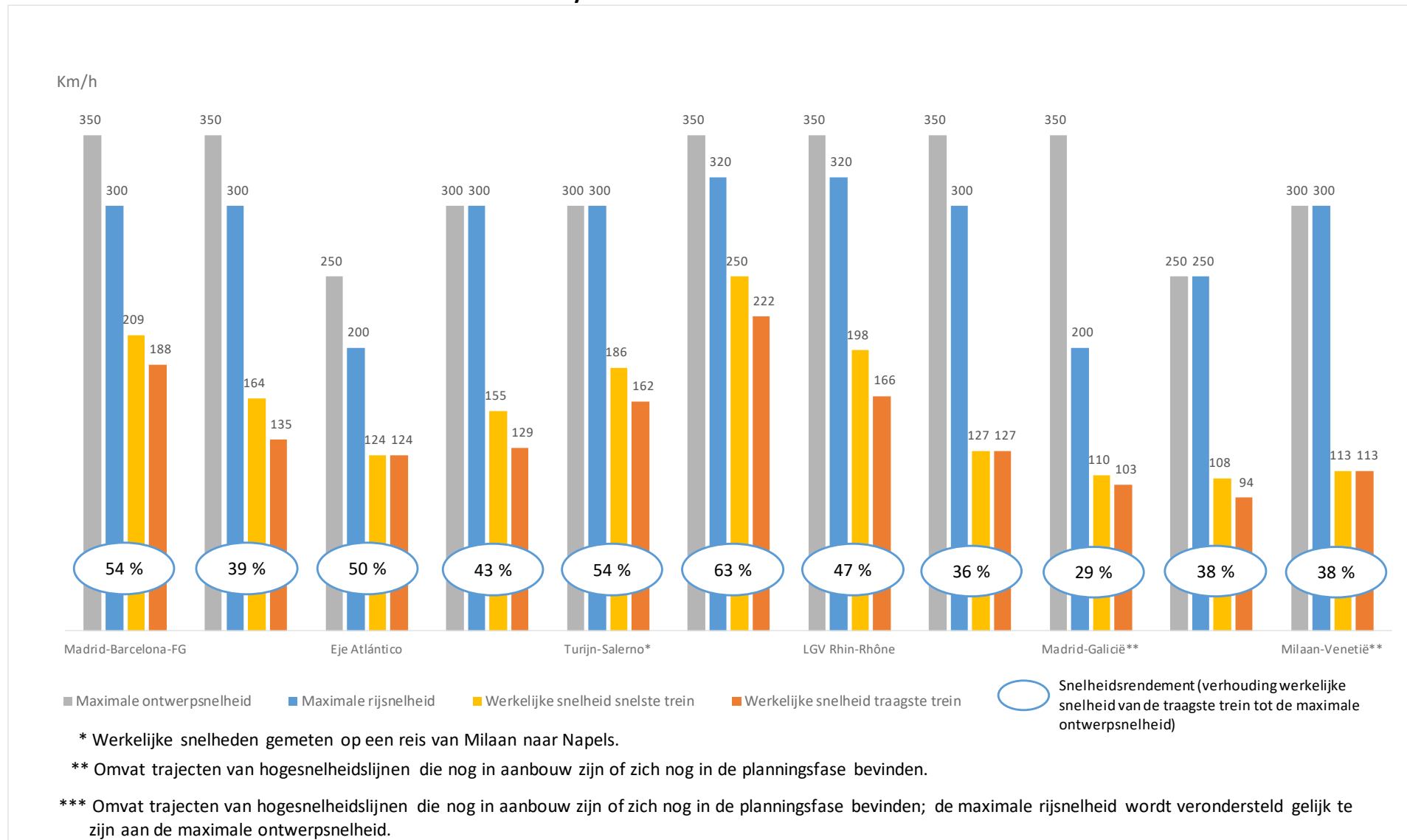
	HSR – voltooid (km)	HSR – voltooid en in aanbouw (km)	Totale kosten – voltooid (miljoen EUR)	Totale kosten – voltooid en in aanbouw (miljoen EUR)	Cofinanciering door de EU – voltooid en in aanbouw (miljoen EUR)	Passagiers- km (miljard)	Bevolking (miljoen)
Spanje	2 675	3 827	31 015	53 554	14 071	13,4	46,2
Frankrijk	2 548	2 628	38 395	40 382	1 406	49,0	67,0
Italië	1 144	1 280	31 812	41 912	724	20,0	60,6
Duitsland	2 141	2 331	28 506	34 105	2 694	27,2	82,8

Berekende kernprestatie-indicatoren

	Totale kosten – voltooid/km	Totale kosten – voltooid en in aanbouw/km	Totale kosten – voltooid/hoofd van de bevolking	Totale kosten – voltooid en in aanbouw/hoofd van de bevolking	Totale kosten – voltooid/km/hoofd van de bevolking	Totale kosten – voltooid en in aanbouw/km/hoofd van de bevolking	cofinanciering door de EU/hoofd van de bevolking	Passagiers- km (miljoen)/km HSR	Passagiers- km/hoofd van de bevolking
Spanje	12	14	671	1 159	0,25	0,30	305	5,0	290
Frankrijk	15	15	573	603	0,22	0,23	21	19,2	731
Italië	28	33	525	692	0,46	0,54	12	17,5	330
Duitsland	13	15	344	412	0,16	0,18	33	12,7	329

NB: Voor Frankrijk en Italië zijn de grensoverschrijdende verbindingen Brenner-basistunnel en tunnel Lyon-Turijn niet meegerekend.
De passagierskilometers voor Italië zijn gebaseerd op de meest recente algemeen beschikbare ramingen.

Bron: ERK, nationale overheden, infrastructuurbeheerders en spoorwegexploitanten.

BIJLAGE V**Analyse van het snelheidsrendement**

BIJLAGE VI**Het perspectief van de burger: beoordeling van reistijden, prijzen en verbindingen op de gecontroleerde hogesnelheidslijnen: de methodologie en de gegevens**Toegepaste methode voor gegevensverzameling

Bij de werkzaamheden werden ticketprijzen en reisgegevens voor bepaalde data verzameld voor de plaatsen van vertrek en aankomst op de gecontroleerde HSL's, waarbij HSR, conventioneel spoor en luchtvervoer als vervoerswijzen werden gebruikt, en werden eventuele bijzondere patronen geanalyseerd die werden ontdekt op de volgende routes.

Lidstaat	Te controleren HSL	Prijs en reisinformatie voor	Bijbehorende treinstations
Spanje	Madrid-Barcelona-Franse grens	Madrid-Barcelona	Madrid Puerta de Atocha-Barcelona Sants
	Madrid-Galicië-Eje Atlántico	Madrid-Santiago de Compostela	Madrid Chamartín-Santiago de Compostela
	Madrid-Valladolid-León	Madrid-León	Madrid Chamartín-León
Duitsland	Stuttgart-München	Stuttgart-München	Stuttgart Hbf-München Hbf
	Berlijn-München	Leipzig/Halle-München	Leipzig Hbf-München Hbf
Italië	Turijn-Salerno	Turijn-Rome	Torino Porta Nuova-Rome Termini
	Milaan-Venetië	Milaan-Venetië	Milano Centrale-Venezia S. Lucia
Frankrijk	LGV Est-Européenne	Parijs-Straatsburg	Parijs EST-Strasbourg Gare
	LGV Rhin-Rhône	Dijon-Mulhouse	Dijon Ville-Mulhouse Ville

De eerste fase van onze werkzaamheden omvatte het verzamelen van gegevens om informatie te verkrijgen over de laagste ticketprijzen (inclusief belastingen) bij aankoop van een ticket op de dag zelf en op het meest logische tijdstip van de dag voor de betrokken reizigersgemeenschap, terwijl in een tweede fase het aantal verbindingen tussen de twee stations op die dag werd genoteerd (waarbij werd aangegeven of er minder dan tien, tussen tien en twintig, of meer dan twintig mogelijke verbindingen waren). De gedetailleerde reikwijdte van werkzaamheden was de volgende:

- o aantal verschillende vervoerswijzen: drie: hogesnelheidstrein, conventionele trein en vliegtuig (langeafstandsbussen werden door de ERK afzonderlijk geanalyseerd);
- o aantal bestemmingen/routes: negen, zoals hierboven vermeld;
- o aantal richtingen (elke route kan in beide richtingen worden afgelegd; bijv. MAD-BCN en BCN-MAD): twee, maar beperkt tot de punten van vertrek en bestemming;
- o aantal verschillende startdagen in een week: twee (een retourticket van maandag t/m woensdag dat gewoonlijk zakelijke klanten aantrekt; een retourticket van vrijdag t/m zondag, dat gewoonlijk toeristische passagiers aantrekt);
- o reisdata; vier weken met data bij benadering (5 t/m 9 juni 2017; 3 t/m 7 juli 2017; 31 juli t/m 4 augustus 2017, en 28 augustus t/m 3 september 2017);
- o reistijden in combinatie met bovenstaande reisdagen: (zakentrekken: vertrek tussen 7.00 en 9.00 uur en terugkeer tussen 16.00 en 18.00 uur; recreatieve reizen: vertrek tussen 10.00 en 12.00 uur en terugkeer tussen 17.00 en 19.00 uur);
- o aantal tijdstippen van boeking: drie (drie maanden vóór de eerste reisdag; twee weken vóór de eerste reisdag; "last-minute"; de werkdag vóór de eerste reisdag);
- o te verzamelen gegevens: datum van vertrek en aankomst; prijs in euro's van het retourticket; duur van de reis in minuten; aantal verbindingen per dag.

De gegevensverzameling is van start gegaan in maart 2017 om de reis voor de eerste hierboven genoemde datum drie maanden van tevoren te kunnen boeken. Voor zakenreizen werd prioriteit gegeven aan kortere reistijden in plaats van goedkopere tickets, terwijl voor vakantie reizen geld belangrijker was dan tijd. De logica die werd toegepast bij het boeken van een ticket was dat als er binnen het overeengekomen tijdsbestek bijvoorbeeld twee

opties beschikbaar waren voor een zakenreiziger en de ene 20 EUR goedkoper was maar dertig minuten trager, de snellere en iets duurdere trein prioriteit kreeg. Hetzelfde geldt voor vakantie-reizen: als een trein er dertig minuten langer over doet, maar 20 EUR goedkoper is, zal deze trein worden gekozen.

Gemiddelde prijzen en reistijden: algemeen overzicht

Route	Gemiddelde prijs en reisduur										Aantal verbindingen		
	Zakenreizen					Vakantiereizen							
	Hogesnelheids- spoor		Conventioneel spoor		Luchtvervoer	Hogesnelheids- spoor		Conventioneel spoor		Luchtvervoer			
Madrid-Barcelona-Madrid	177 EUR	5 uur 19 min	120 EUR	12 uur 4 min	225 EUR	2 uur 45 min	169 EUR	5 uur 35 min		218 EUR	2 uur 40 min	20-30	
Barcelona-Madrid-Barcelona	155 EUR	5 uur 17 min	124 EUR	11 uur 43 min	244 EUR	2 uur 45 min	167 EUR	5 uur 30 min	130 EUR	11 uur 19 min	223 EUR	2 uur 43 min	20-30
Madrid-Santiago-Madrid	81 EUR	11 uur 6 min			229 EUR	2 uur 27 min						< 10	
Santiago-Madrid-Santiago	82 EUR	10 uur 40 min					81 EUR	10 uur 36 min				< 10	
Madrid-Leon-Madrid	69 EUR	4 uur 38 min	63 EUR	10 uur 13 min			81 EUR	4 uur 57 min				10	
Leon-Madrid-Leon	71 EUR	4 uur 56 min										10	
Stuttgart-München-Stuttgart	76 EUR	4 uur 36 min	88 EUR	6 uur 49 min			63 EUR	4 uur 37 min	84 EUR	6 uur 46 min		50-60	
München-Stuttgart-München	74 EUR	4 uur 31 min	88 EUR	6 uur 46 min	229 EUR	1 uur 30 min	65 EUR	4 uur 33 min	84 EUR	6 uur 45 min		50-60	
Leipzig-München-Leipzig	135 EUR	10 uur 15 min	117 EUR	13 uur 33 min			108 EUR	10 uur 45 min	87 EUR	13 uur 39 min		40-45	
München-Leipzig-München	113 EUR	10 uur 28 min	118 EUR	13 uur 32 min	340 EUR	1 uur 50 min	91 EUR	10 uur 18 min	92 EUR	14 uur 26 min		40-45	
Turijn-Rome-Turijn	137 EUR	9 uur 8 min	125 EUR	12 uur 55 min	276 EUR	2 uur 24 min	157 EUR	8 uur 43 min	159 EUR	13 uur 15 min	236 EUR	2 uur 20 min	20-50
Rome-Turijn-Rome	134 EUR	9 uur 10 min	127 EUR	13 uur 53 min	289 EUR	2 uur 23 min	140 EUR	8 uur 54 min	121 EUR	20 uur 44 min	165 EUR	2 uur 30 min	20-50
Milaan-Venetië-Milaan	68 EUR	4 uur 50 min	51 EUR	6 uur 40 min			82 EUR	4 uur 50 min	53 EUR	7 uur 42 min		20-50	
Venetië-Milaan-Venetië	65 EUR	4 uur 50 min	50 EUR	7 uur 4 min			66 EUR	4 uur 50 min	51 EUR	7 uur 56 min		20-50	

Route	Gemiddelde prijs en reisduur						Aantal verbindingen
	Zakenreizen			Vakantiereizen			
	Hogesnelheids- spoor	Conventioneel spoor	Luchtvervoer	Hogesnelheids- spoor	Conventioneel spoor	Luchtvervoer	
Parijs-Straatsburg-Parijs	161 EUR 3 uur 40 min			173 EUR 3 uur 44 min			15-20
Straatsburg-Parijs- Straatsburg	154 EUR 3 uur 51 min			162 EUR 3 uur 36 min			15-20
Dijon-Mulhouse-Dijon	49 EUR 2 uur 28 min						15-20
Mulhouse-Dijon-Mulhouse				62 EUR 2 uur 42 min			15-20

Bron: Advito en ERK. Grijs velden = gegevens niet beschikbaar; de kolom “aantal verbindingen” geeft het gemiddelde aantal rechtstreekse retouren weer tussen de vermelde steden gedurende een periode van 24 uur.

Gemiddelden per bezocht land

Land	Euro per minuut reistijd						Euro per kilometer reizen	
	Zakenreizen			Vakantiereizen			Zakenreizen	Vakantiereizen
	Hogesnelheidsspoor	Conventioneel spoor	Luchtvervoer	Hogesnelheidsspoor	Conventioneel spoor	Luchtvervoer	Hogesnelheidsspoor	Hogesnelheidsspoor
Spanje	0,30 EUR	0,15 EUR	1,47 EUR	0,35 EUR	0,19 EUR	1,37 EUR	0,10 EUR	0,12 EUR
Duitsland	0,24 EUR	0,18 EUR	2,82 EUR	0,19 EUR	0,16 EUR		0,15 EUR	0,12 EUR
Italië	0,24 EUR	0,14 EUR	1,97 EUR	0,27 EUR	0,13 EUR	1,39 EUR	0,12 EUR	0,13 EUR
Frankrijk	0,58 EUR			0,64 EUR			0,17 EUR	0,19 EUR

Bron: Advito en ERK. De gemiddelde snelheden op bovenstaande hogesnelheidsverbindingen bedroegen 157 km/h in Spanje, 103 km/h in Duitsland, 126 km/h in Italië en 183 km/h in Frankrijk.

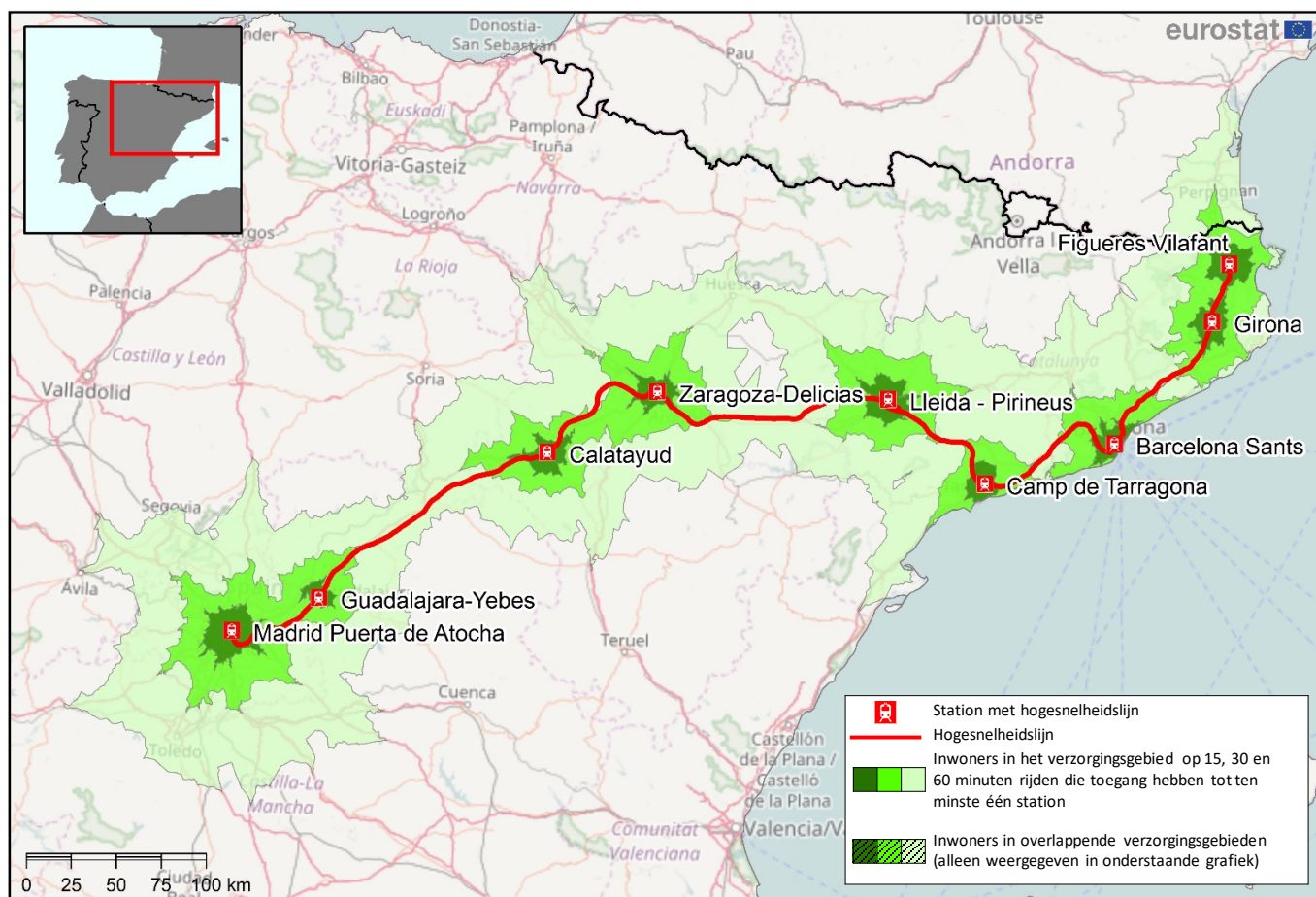
BIJLAGE VII**Effect van stations op reistijd en snelheid**

Hogesnelheidslijn	Vertrek- bestemming	Lengte in km	Aantal stations	Gemiddelde afstand tussen stations (km)	Kortste afstand tussen stations (km)	Langste afstand tussen stations (km)	Meest rechtstreekse reis (min)	Minst rechtstreekse reis (min)	Verskil (min)	"Tijdskosten" van elk tussenstation	Gemiddelde snelheid op meest rechtstreekse reis (km/h)	Gemiddelde snelheid op minst rechtstreekse reis (km/h)	Verskil (km/h)	"Gemiddelde snelheidskosten" van elk tussenstation (km/h)
Madrid-Barcelona-FG	Madrid-Figueres Vilafant	797	9	100	35	157	215	255	40	10	209	188	21,49	5,37
Madrid-León	Madrid-León	345	5	86	51	114	126	153	27	9	164	135	28,99	7,2
Eje Atlántico	Vigo-A Coruña	165	5	41	26	61	80	80	n.v.t.	n.v.t.	124	124	n.v.t.	n.v.t.
Turijn-Salerno	Turijn-Salerno*	1 007	14	77	4	253	255*	292*	37*	7*	186*	162*	23,55*	4,71*
Milaan-Venetië	Milaan-Venetië	273	7	46	8	84	145	145	n.v.t.	n.v.t.	113	113	n.v.t.	n.v.t.
LGV Est Européenne	Parijs-Straatsburg	441	5	110	68	137	106	119	13	7	250	222	27,27	13,64
LGV Rhin-Rhône	Dijon-Mulhouse	205	4	68	46	82	62	74	12	6	198	166	32,17	16,09
Stuttgart-München	Stuttgart-München	267	8	38	6	191	134	154	20	4	108	94	14,00	2,74
Berlijn-Leipzig/Halle- Erfurt-Neurenberg- München	Berlijn-München	672	15	48	2	94	240	312	72	12	155	129	25,77	4,28

* Het effect van het station op de reistijd en snelheid is berekend voor een reis van Milaan naar Napels.

Kaart van het verzorgingsgebied en kerngegevens voor elk van de gecontroleerde HSL's, alsook voor de beoordeelde grensovergangen

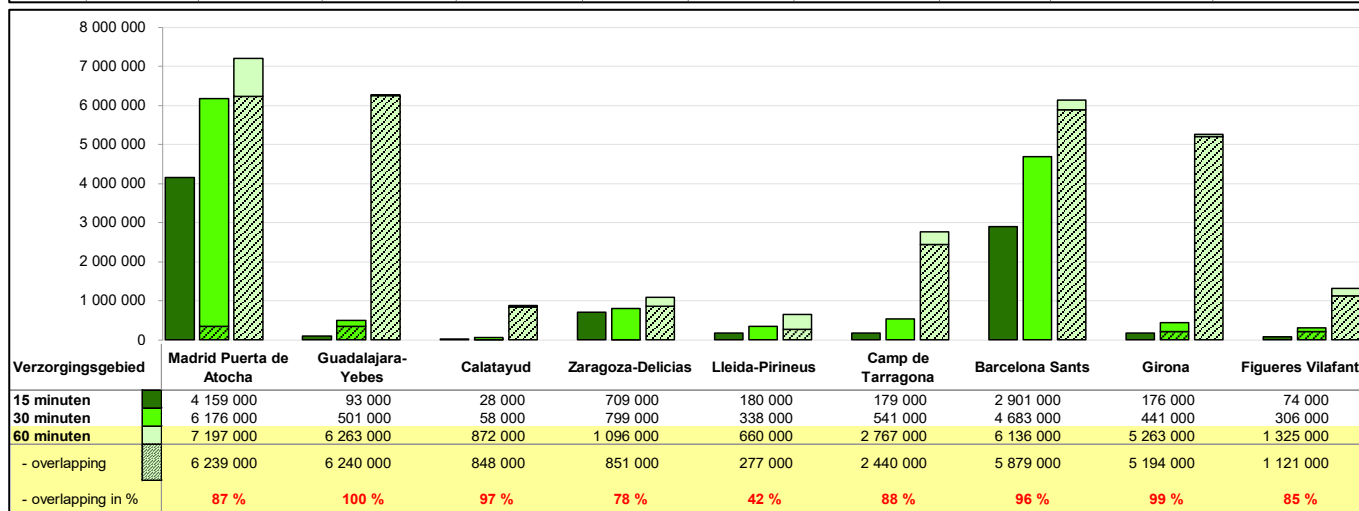
Hogesnelheidslijn Madrid-Barcelona-Franse grens



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

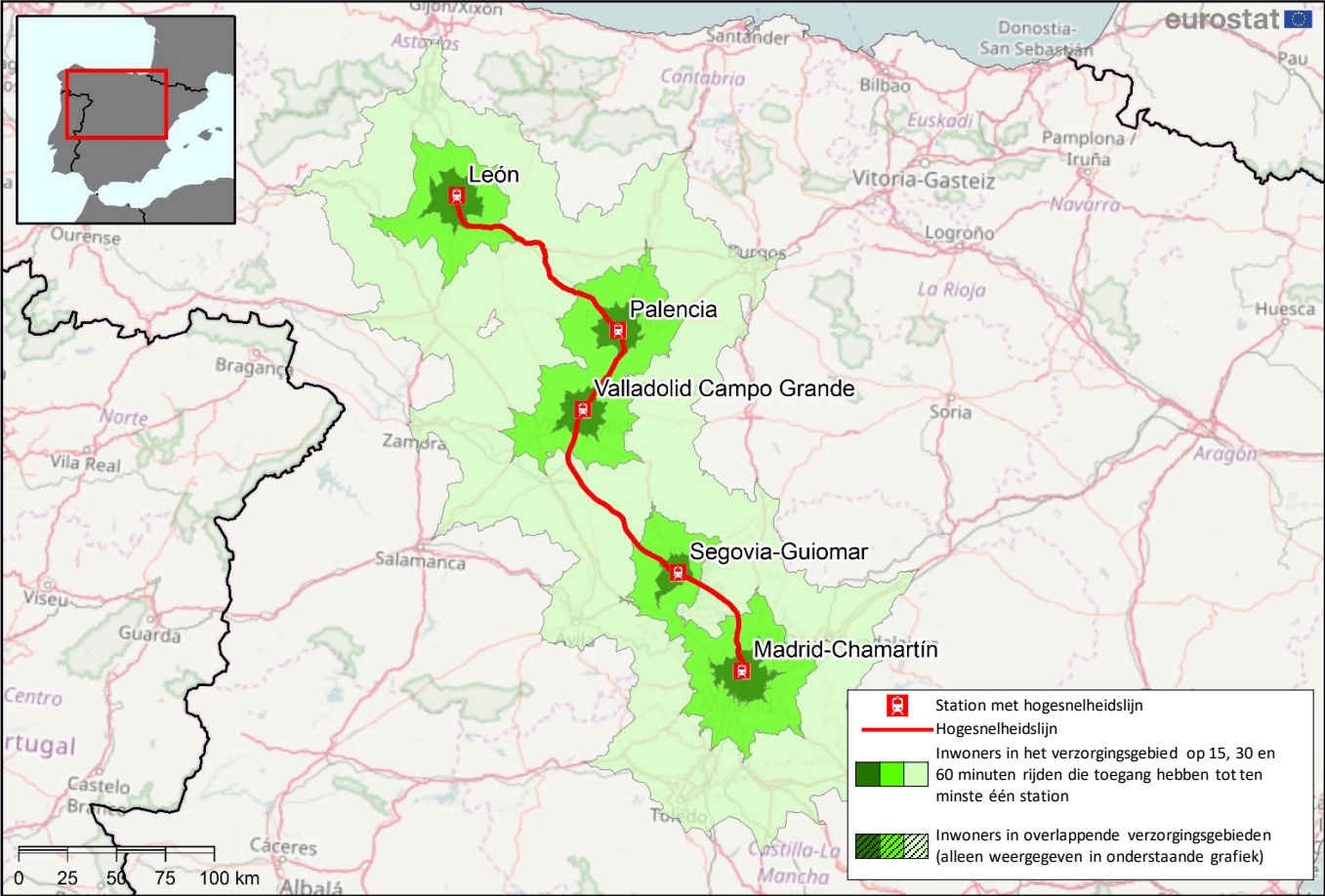
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijksnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
797	12 109	3 553	45 %	90	9	94*	350	300	188-209	54-60%



* Uitgezonderd de rondwegen van Zaragoza en Lleida.

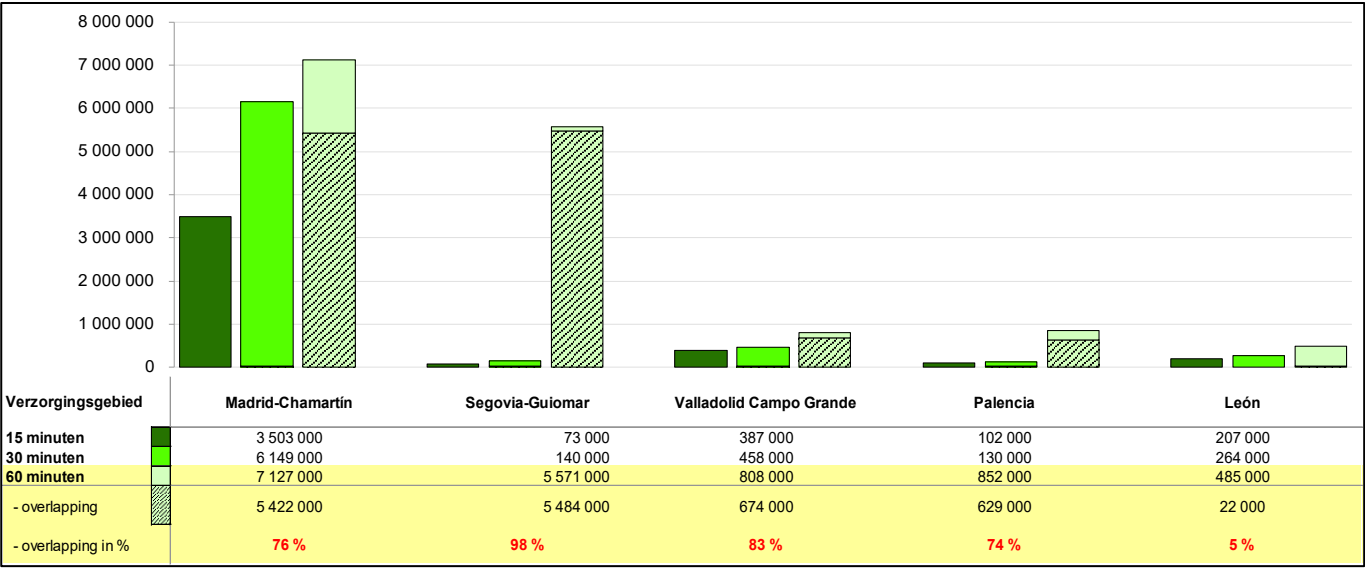
Hogesnelheidslijn Madrid-León



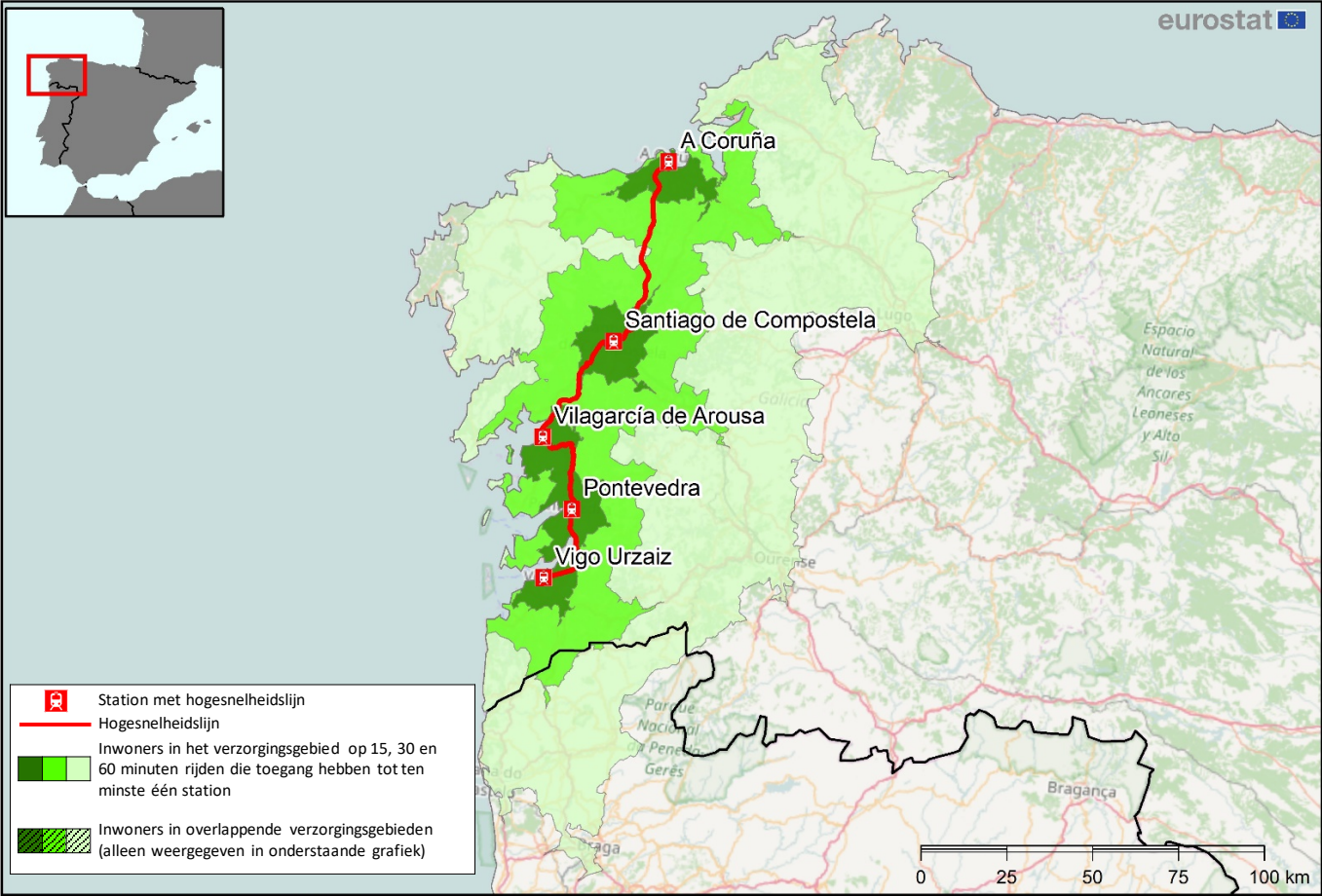
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijksnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
345	5 415	2 118	39 %	47	5	86	350	300	135-164	39-47 %

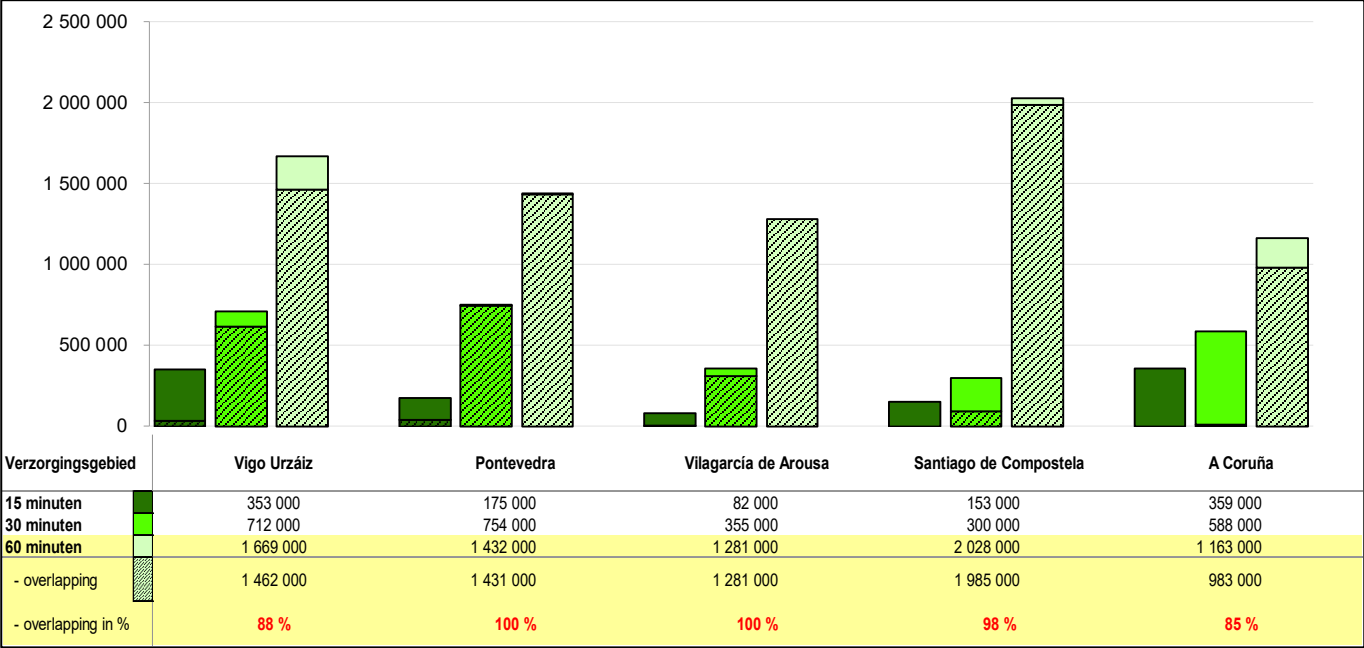


Hogesnelheidslijn Eje Atlántico

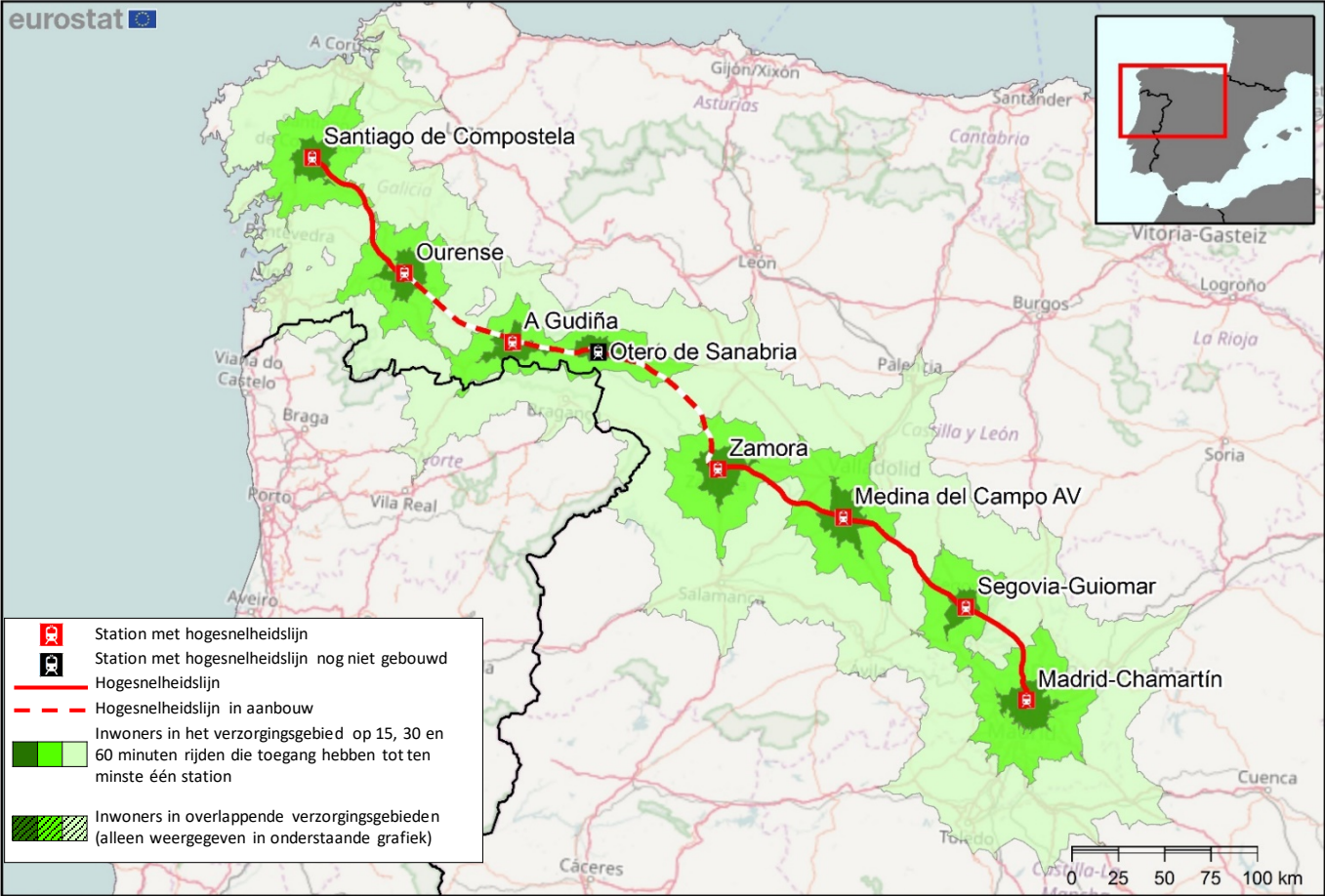


Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018 Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijksnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
165	2 596	418 (14%)	19 %	22	5	41	250	200	124	50 %



Hogesnelheidslijn Madrid-Galiçië



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

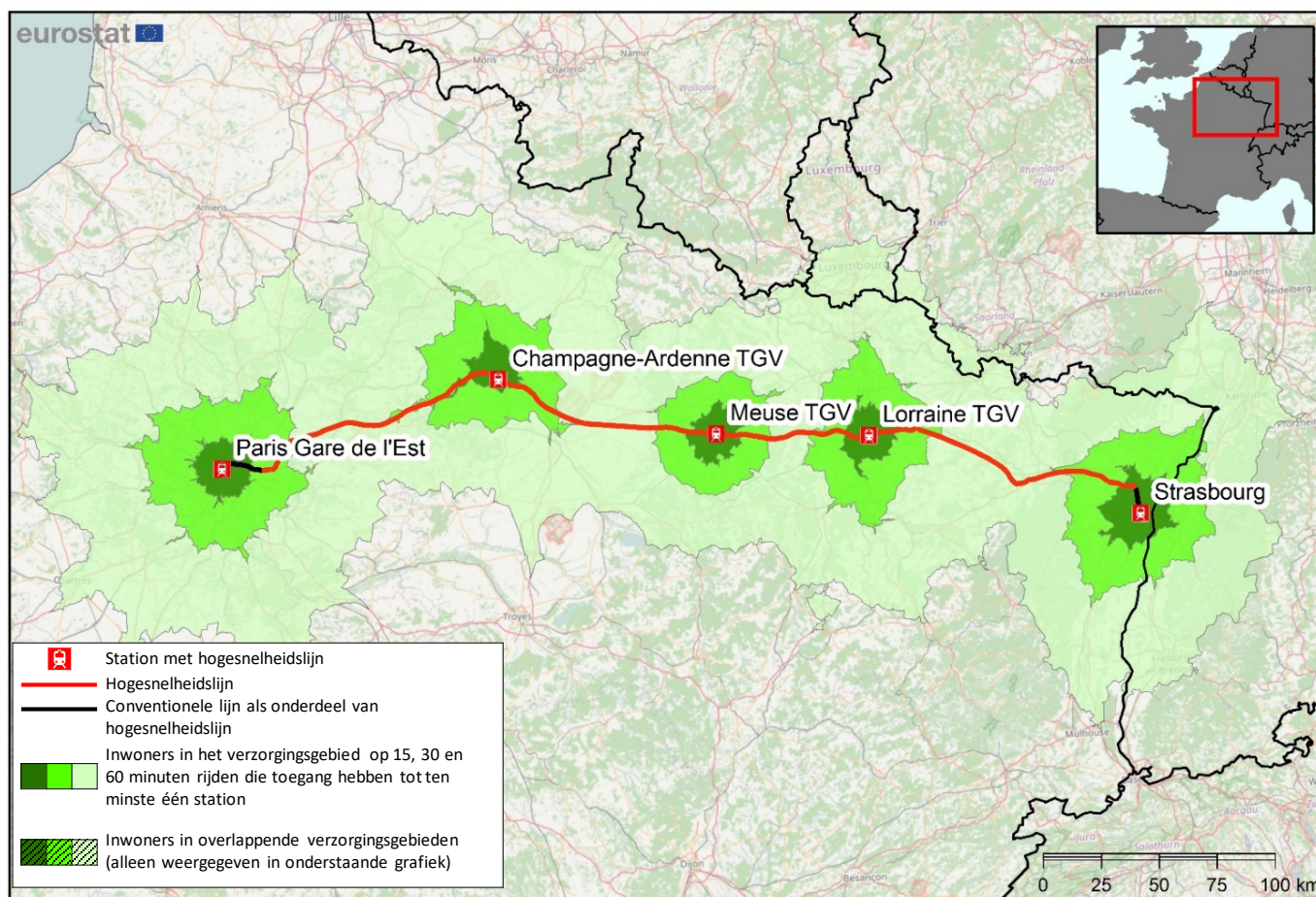
Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijksnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
549	5 714*	440*	36 %**	22	8	78	350	200	103-110	29-31 %

Verzorgingsgebied	Madrid-Chamartín	Segovia-Guiomar	Medina del Campo AV	Zamora	Otero de Sanabria	A Gudiña	Ourense	Santiago de Compostela
15 minuten	3 503 000	73 000	33 000	81 000	6 000	4 000	140 000	153 000
30 minuten	6 149 000	140 000	189 000	108 000	13 000	36 000	230 000	300 000
60 minuten	7 127 000	5 571 000	1 086 000	850 000	163 000	352 000	1 081 000	2 028 000
- overlapping	5 422 000	5 535 000	895 000	774 000	126 000	277 000	849 000	732 000
- overlapping in %	76 %	99 %	82 %	91 %	77 %	79 %	79 %	36 %

* Totale kosten en EU-financiering hebben betrekking op het traject Medina del Campo-Galiçië.

** Heeft betrekking op voltooide HS-trajecten.

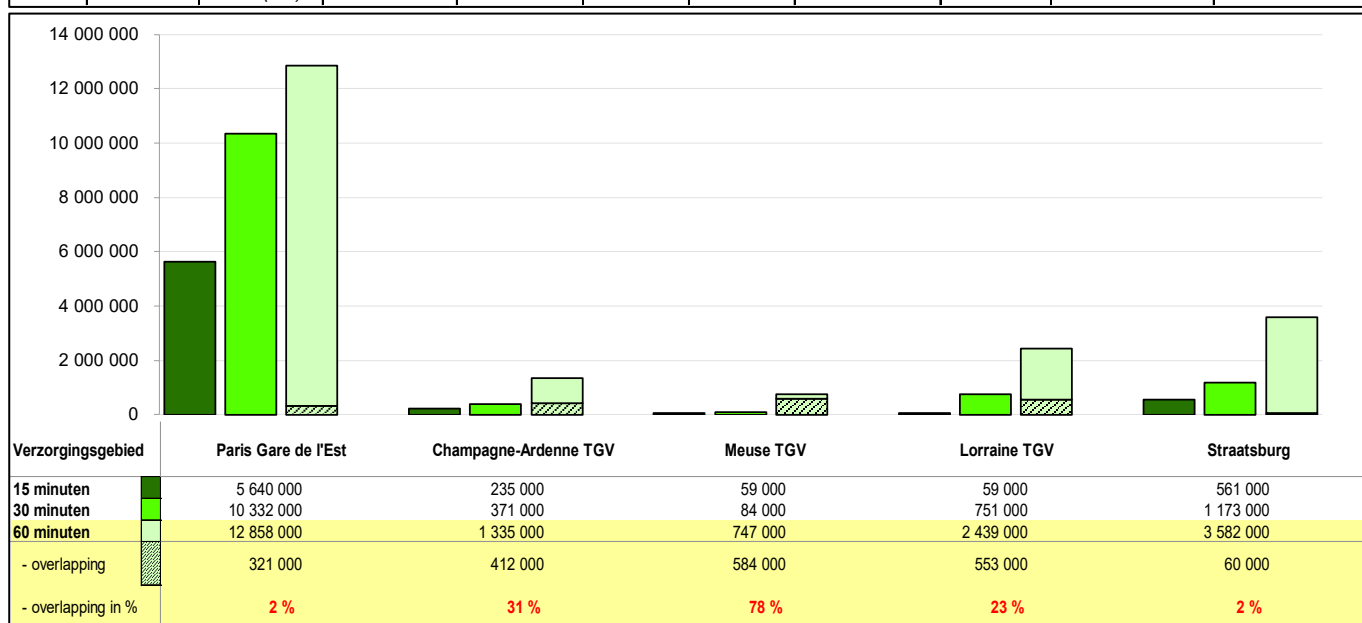
Hogesnelheidslijn Est Européenne



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

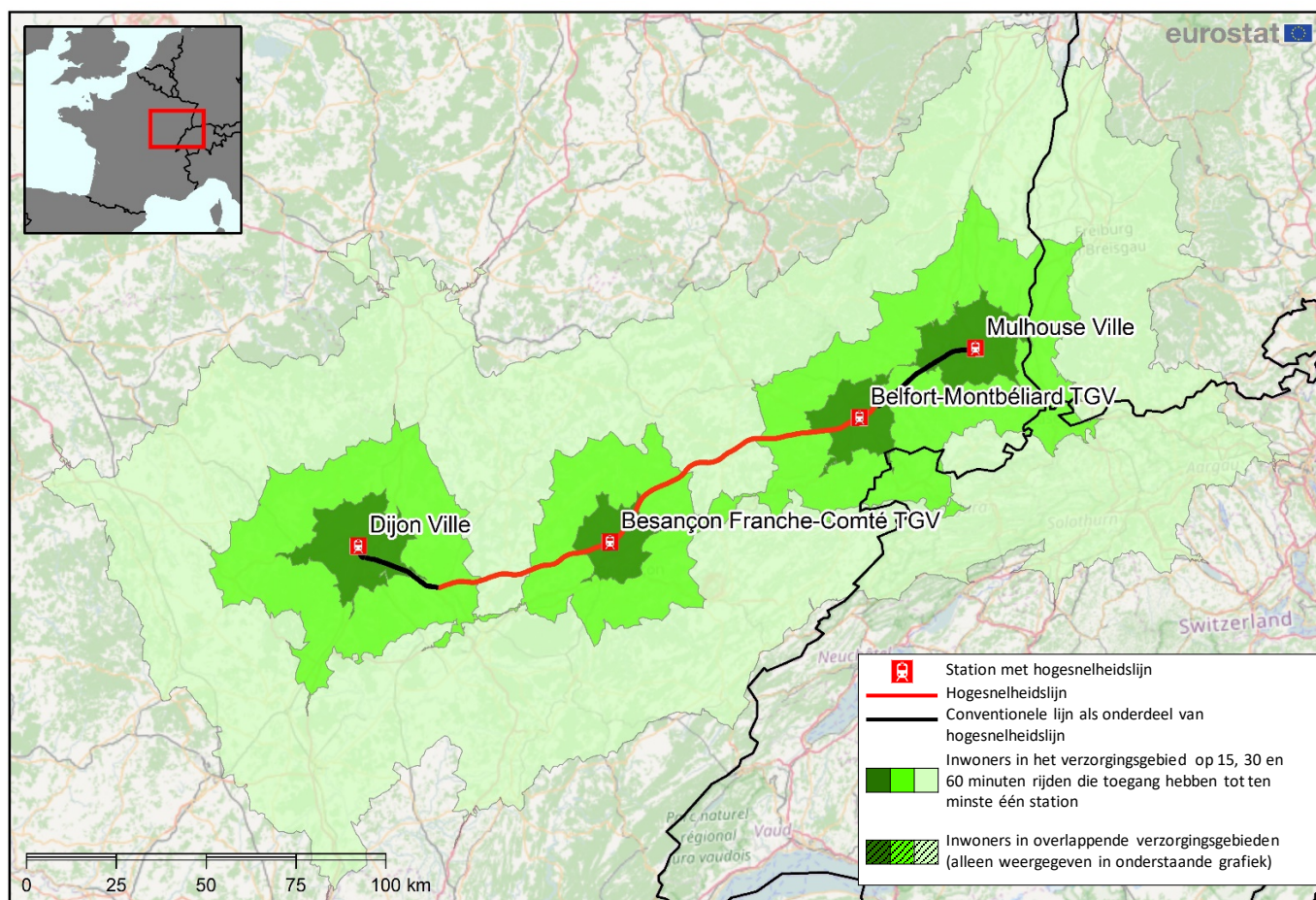
Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijksnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
406*	6 712	331 (5%)	50 %	56	5	110**	350	320	222-250	63-71 %



* Alleen HSL; 441 km met conventionele lijnen inbegrepen.

**Berekend op een totale lengte van 441 km.

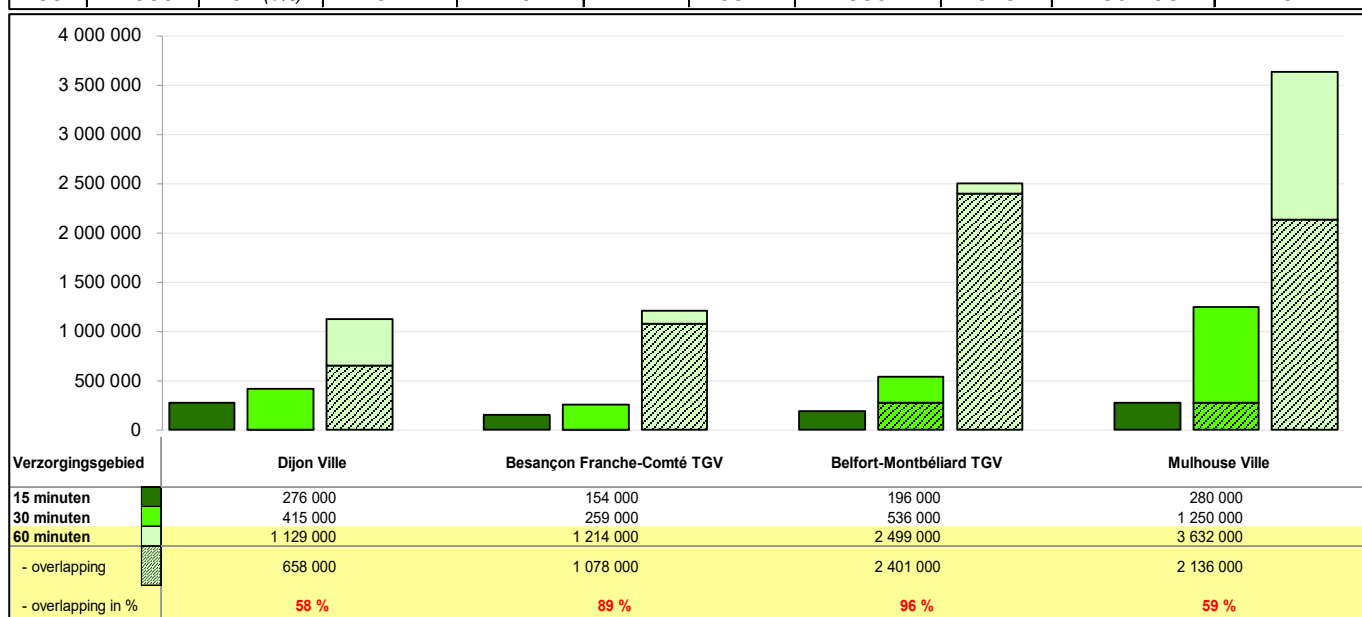
Hogesnelheidslijn Rijn-Rhône



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

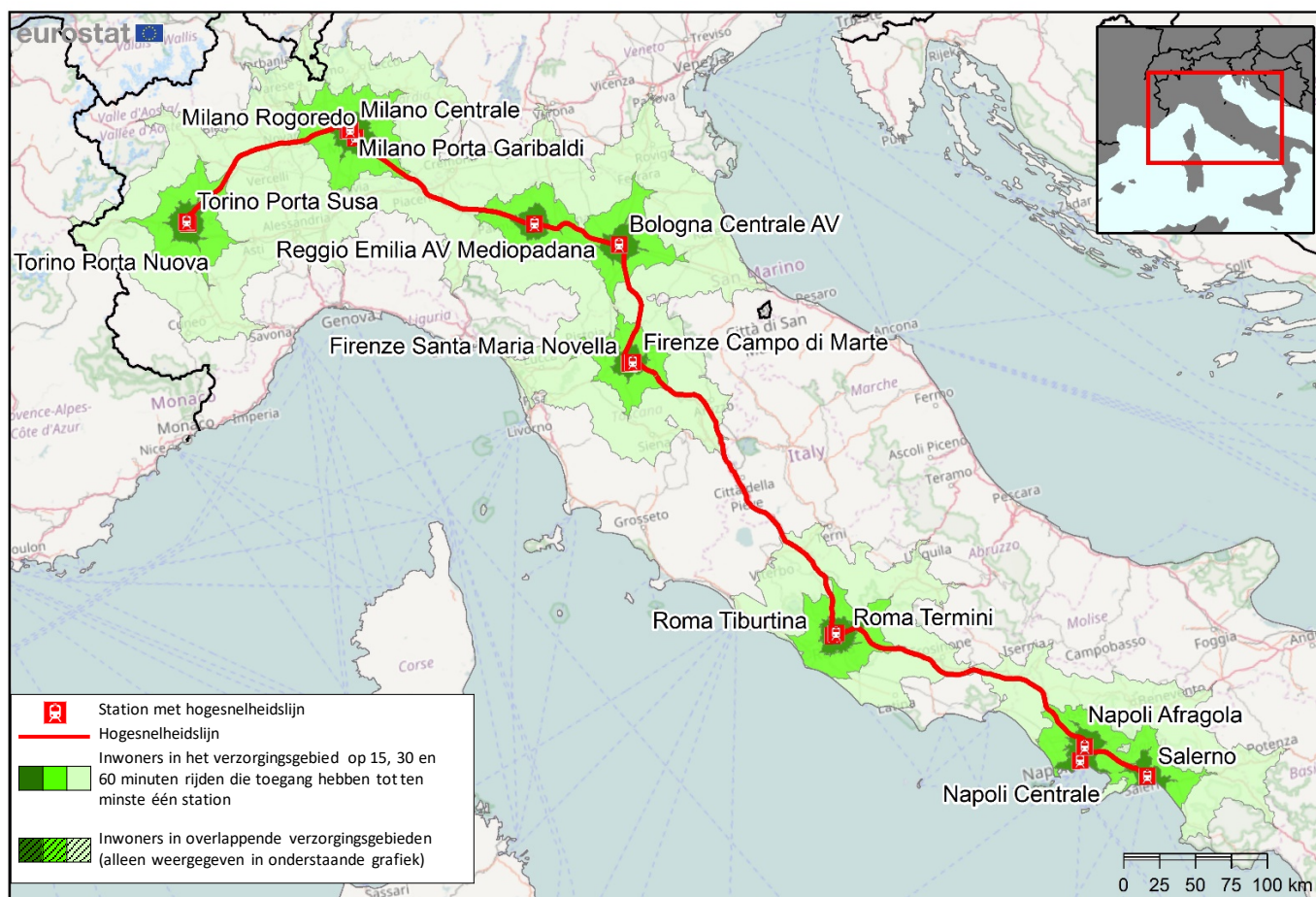
Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijksnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
138*	2 588	207 (8%)	20 %	19	4	68**	350	320	166-198	47-57 %



* Alleen HSL; 205 km met conventionele lijnen inbegrepen.

** Berekend op een totale lengte van 205 km.

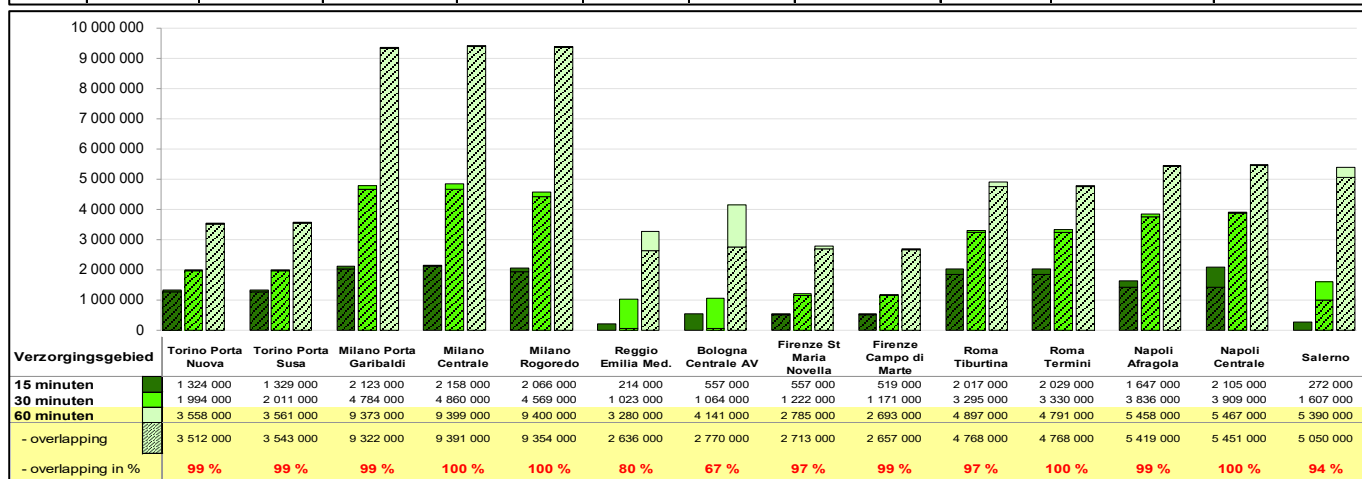
Hogesnelheidslijn Turijn-Salerno



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

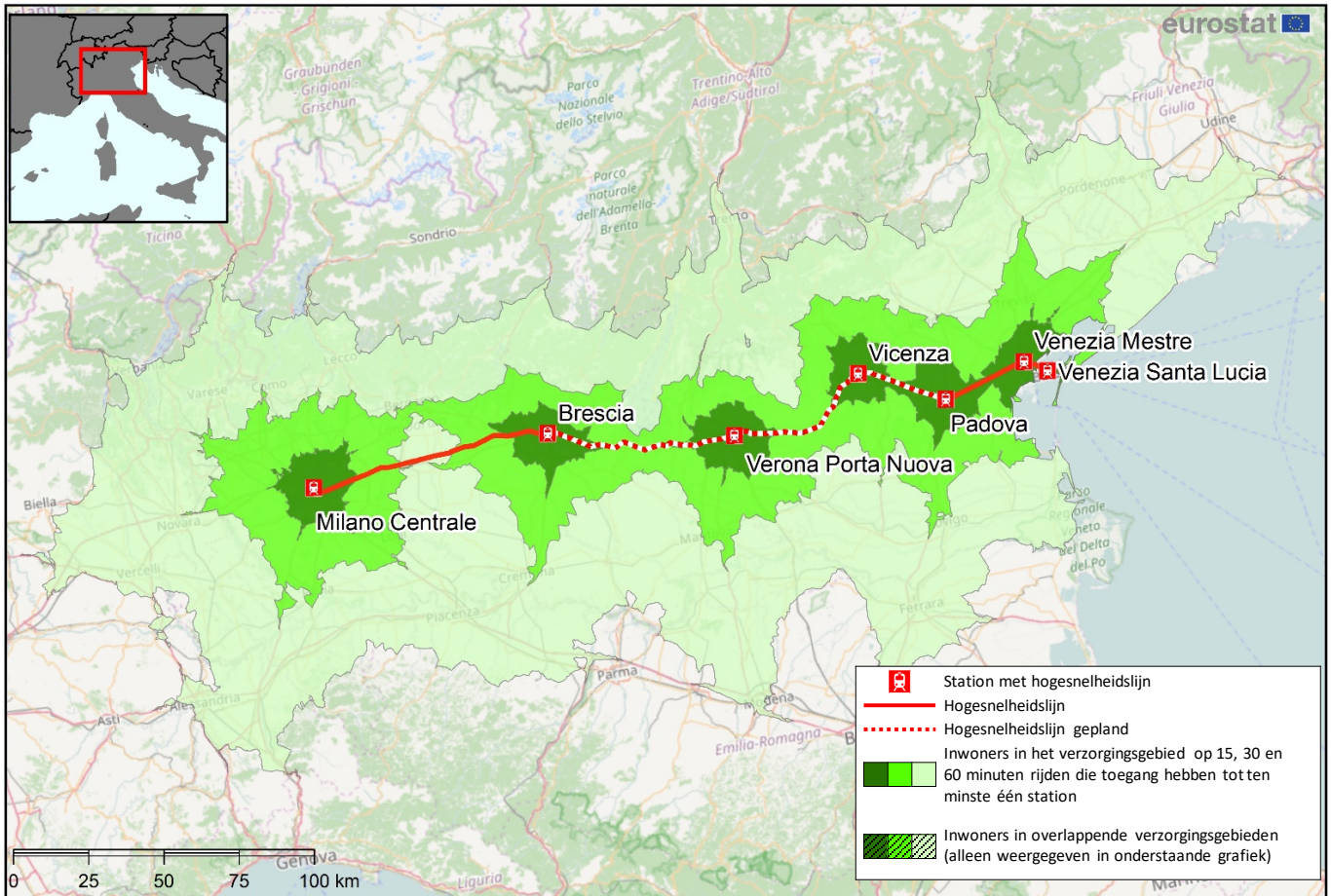
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	max. ontwerpssnelheid	max. rijssnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpssnelheid
1 007	32 169	530	38 %	257	14	77	300	300	162-186*	54-62 %



* Werkelijke gemiddelde snelheden geëvalueerd op een reis Milaan-Napels.

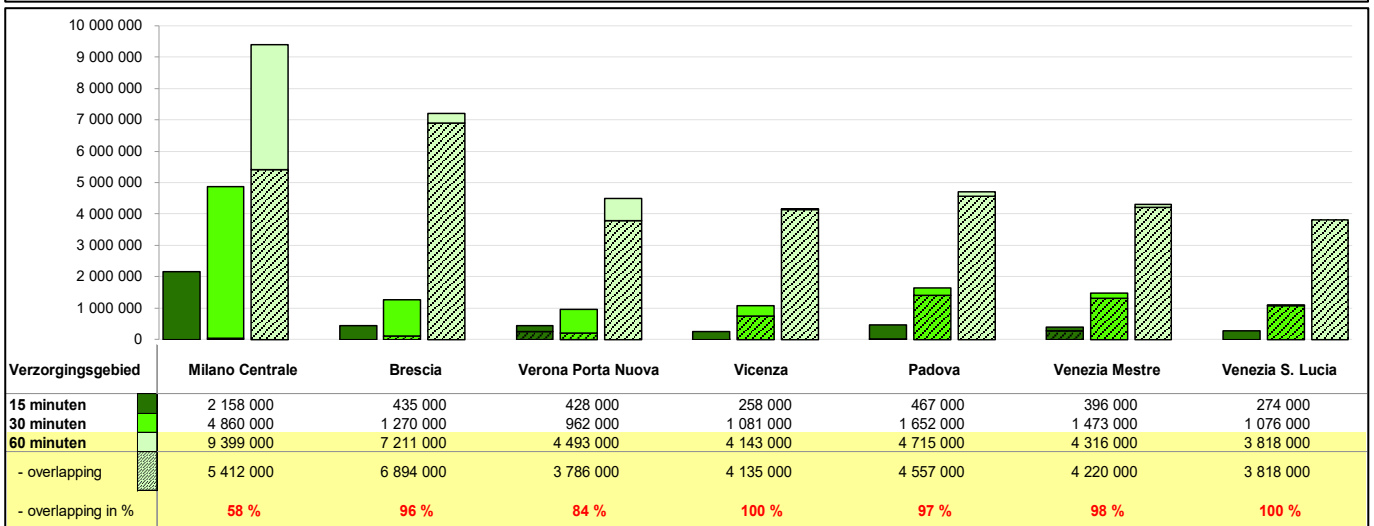
Hogesnelheidslijn Milaan-Venetië



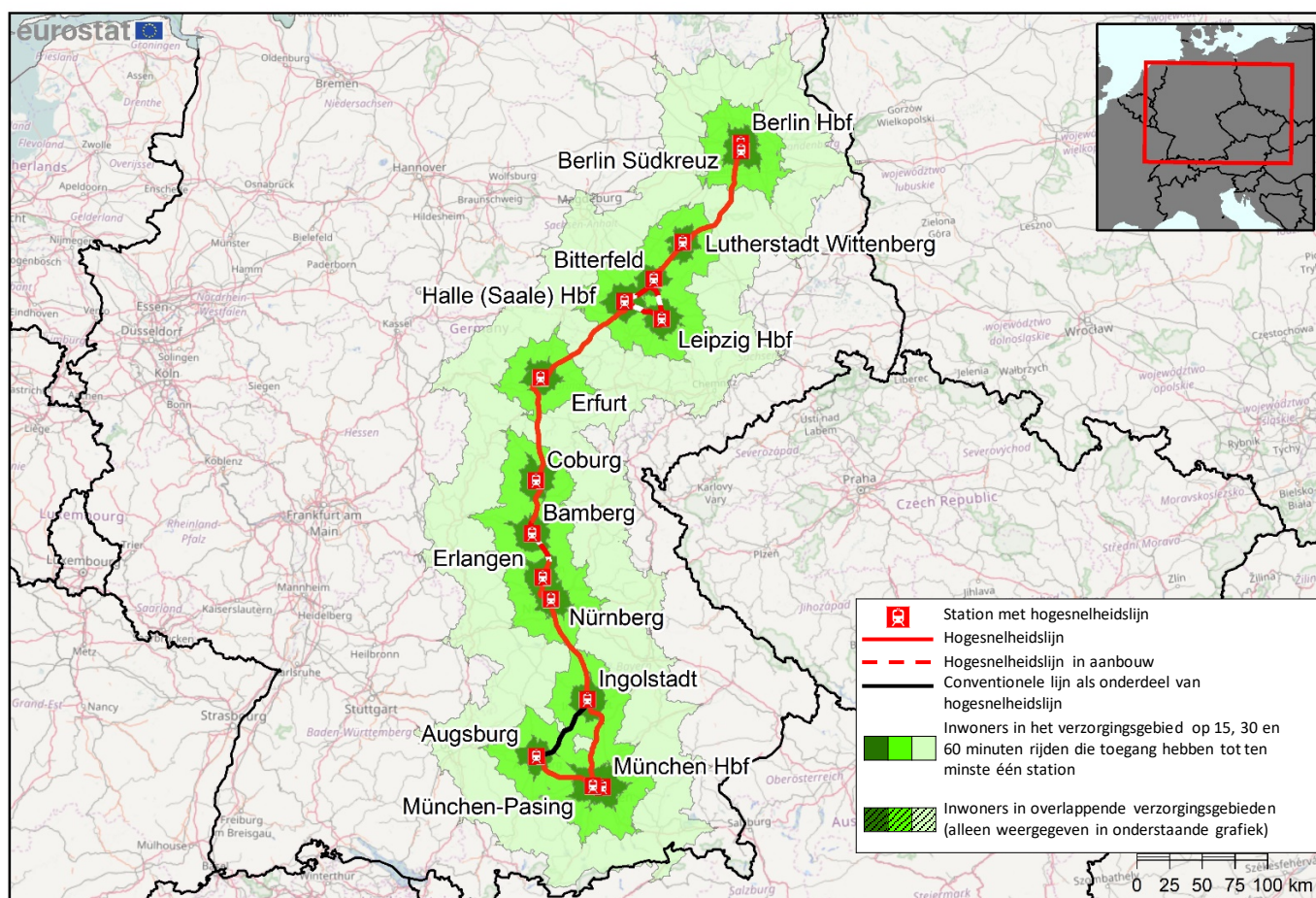
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijnsnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
273	11 856	178	n.v.t.	93	7	46	300	300	113	38 %



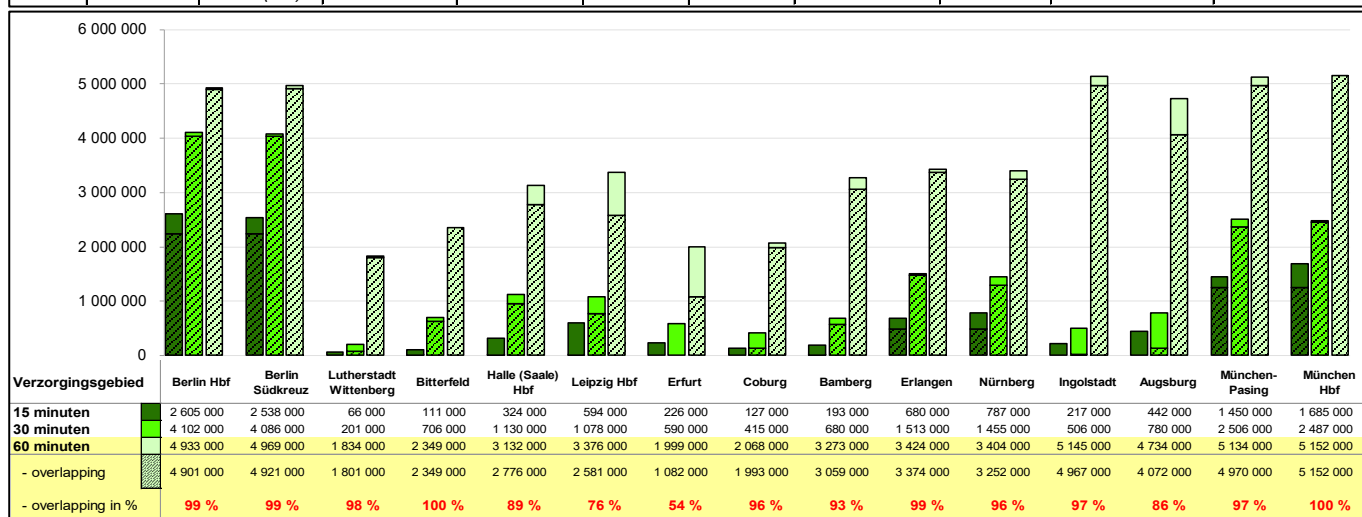
Hogesnelheidslijn Berlijn-München



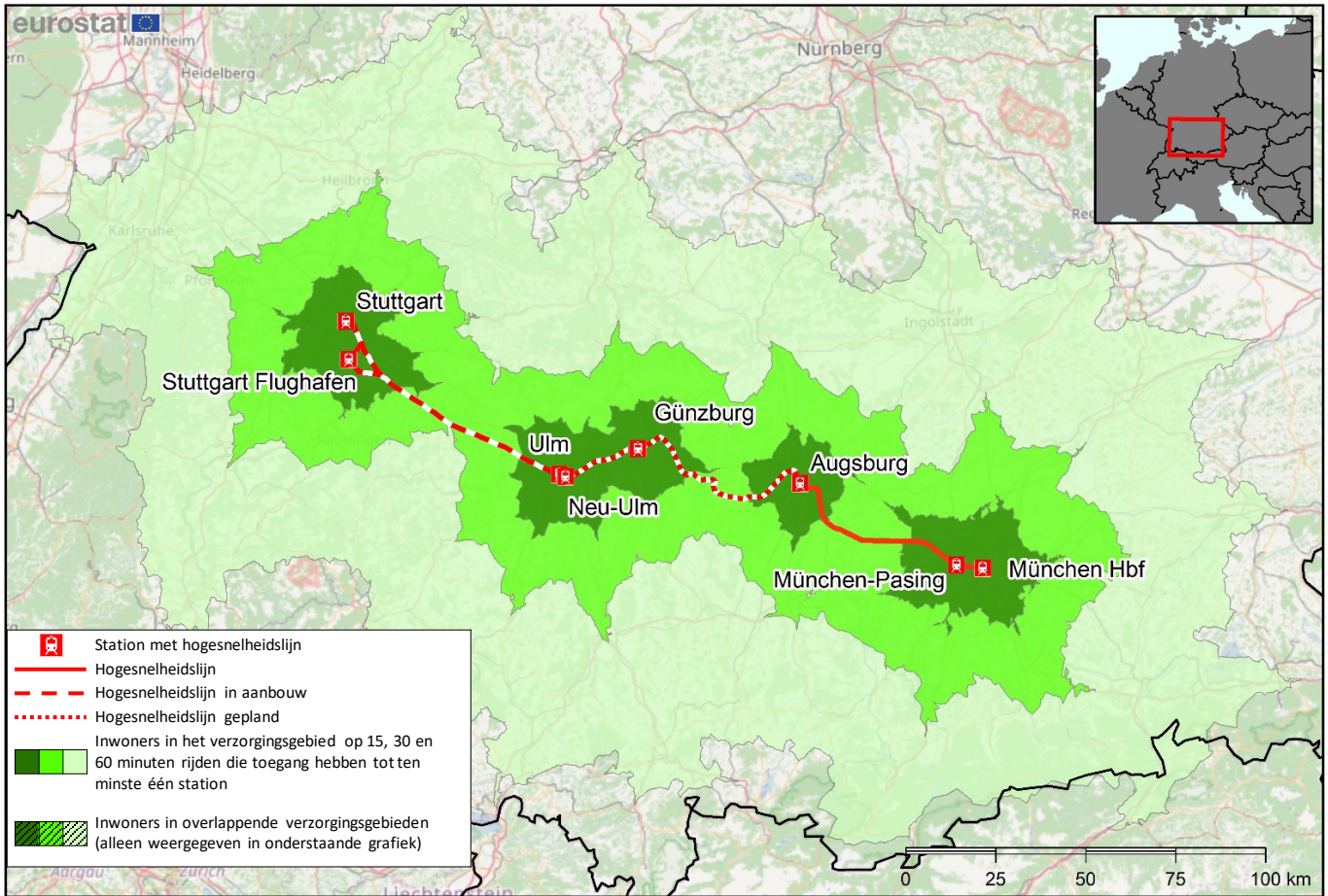
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)		Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
	km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	km	max. ontwerpsnelheid	max. rijsnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
672	14 682	734 (5%)	n.v.t.	n.v.t.	15	48	300	n.v.t.	129-155	43-52 %



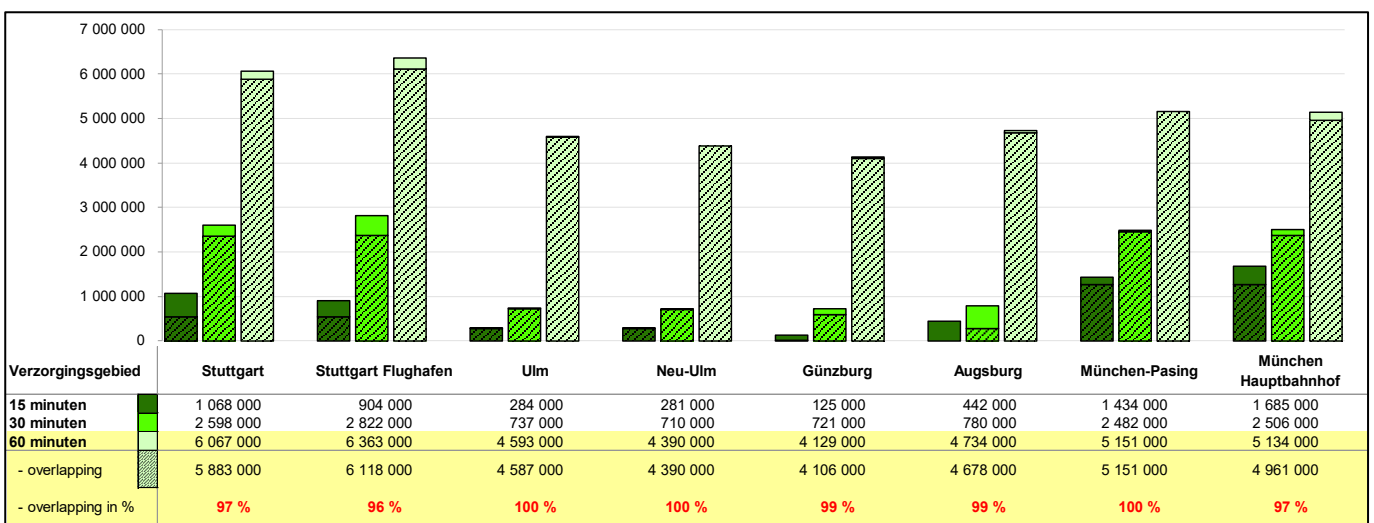
Hogesnelheidslijn Stuttgart-München



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

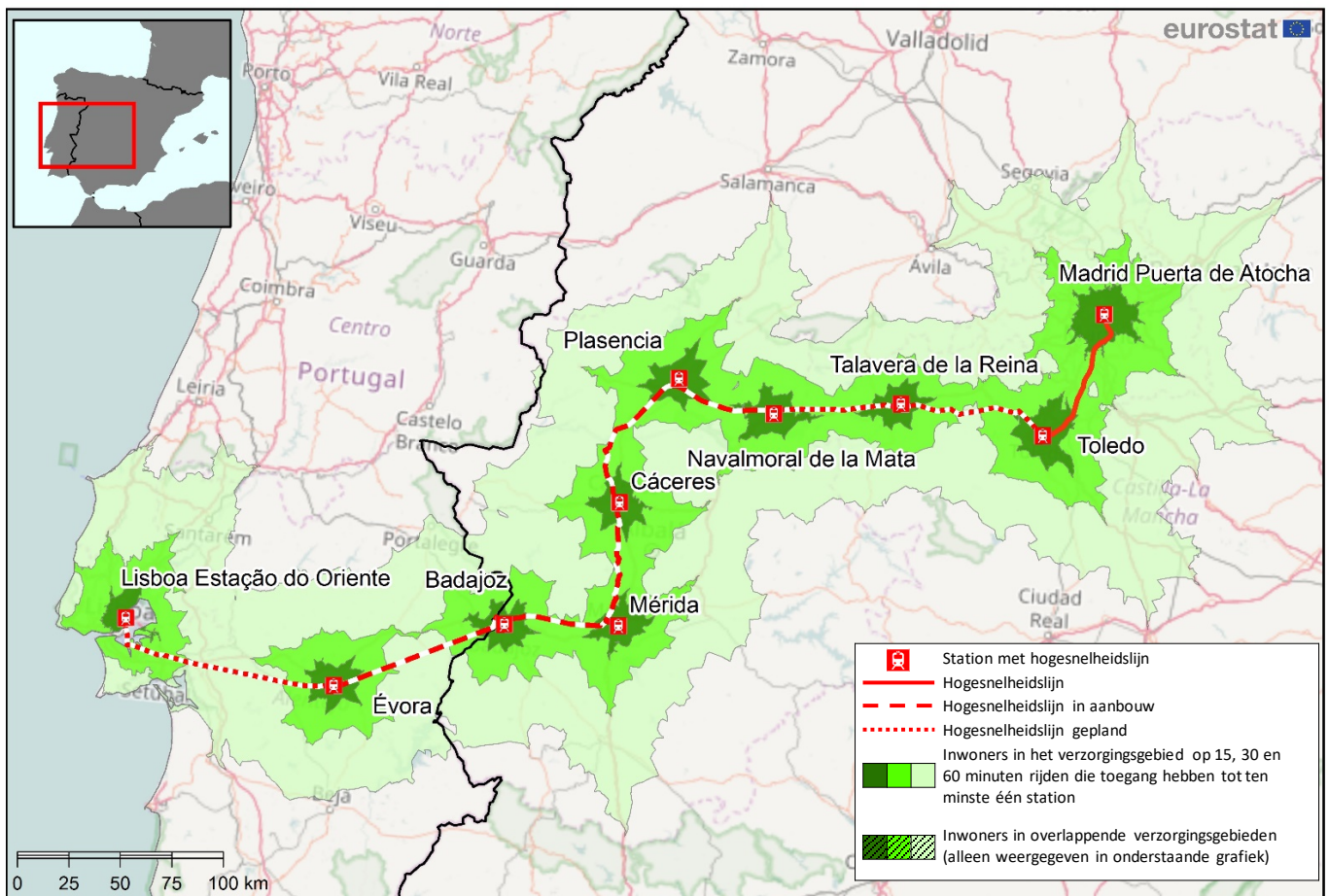
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijksnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
267	5 073*	288 (6%)	n.v.t.	n.v.t.	8	38	250	n.v.t.	94-108	38-43 %



* Stuttgart 21 is niet meegenomen in de totale kosten.

Hogesnelheidslijn Madrid-Lissabon



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	max. ontwerpssnelheid	max. rijssnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpssnelheid
644*	2 875*	436**	n.v.t.	n.v.t.	9	81	350	250***	n.v.t.	n.v.t.

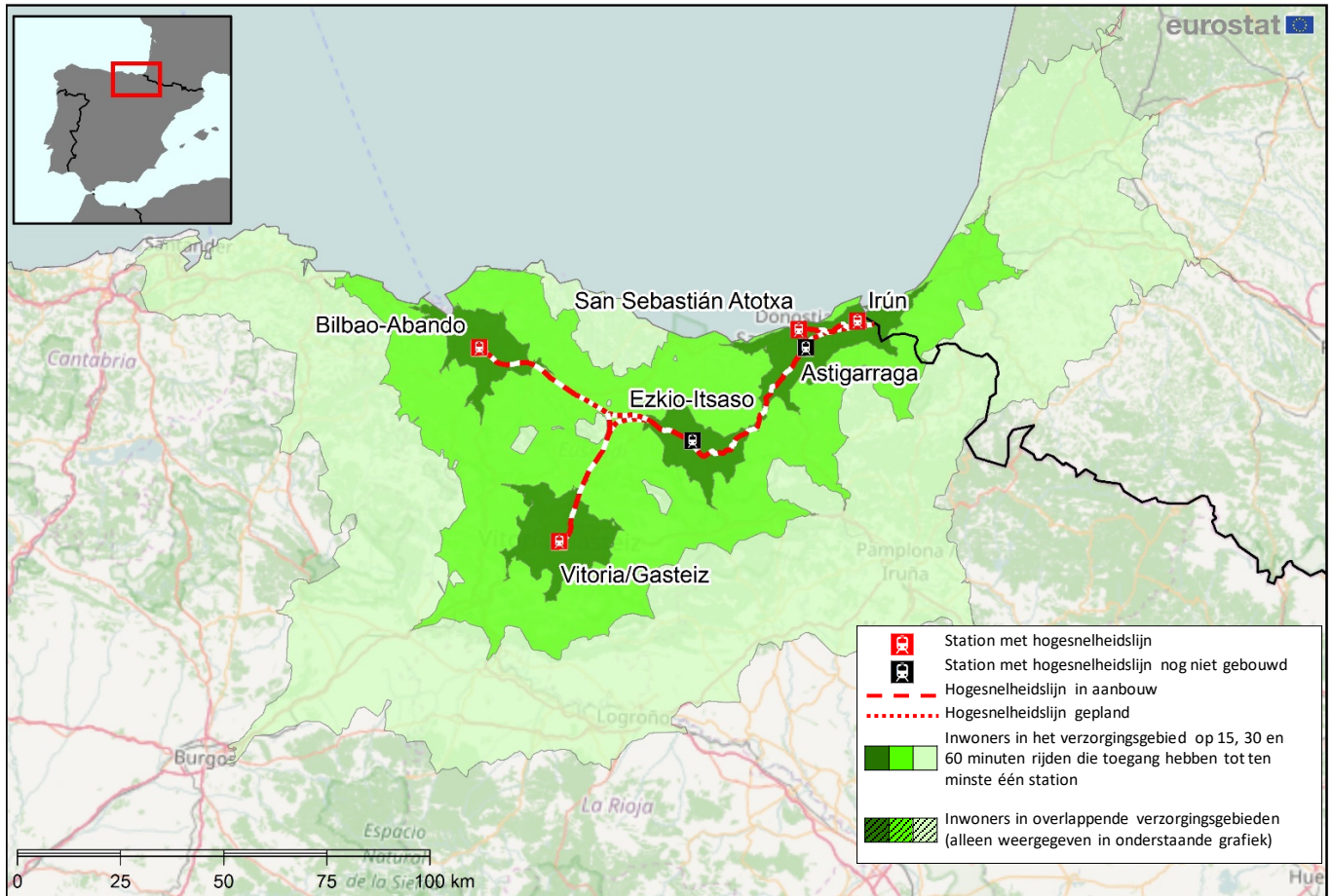
Verzorgingsgebied	Madrid Puerta de Atocha	Toledo	Talavera de la Reina	Navalmoral de la Mata	Plasencia	Cáceres	Mérida	Badajoz	Évora	Lisboa Estação do Oriente
15 minuten	4 159 000	135 000	99 000	33 000	49 000	109 000	77 000	154 000	52 000	1 041 000
30 minuten	6 177 000	434 000	139 000	63 000	110 000	130 000	179 000	227 000	83 000	2 807 000
60 minuten	7 198 000	6 716 000	970 000	383 000	376 000	431 000	722 000	575 000	481 000	3 407 000
- overlapping	6 457 000	6 588 000	939 000	378 000	309 000	424 000	574 000	520 000	399 000	182 000
- overlapping in %	90 %	98 %	97 %	99 %	82 %	98 %	80 %	90 %	83 %	5 %

* 437 km voor het traject Madrid-Portugese grens.

** EU-toewijzing tot dusver.

*** Zoals momenteel gepland.

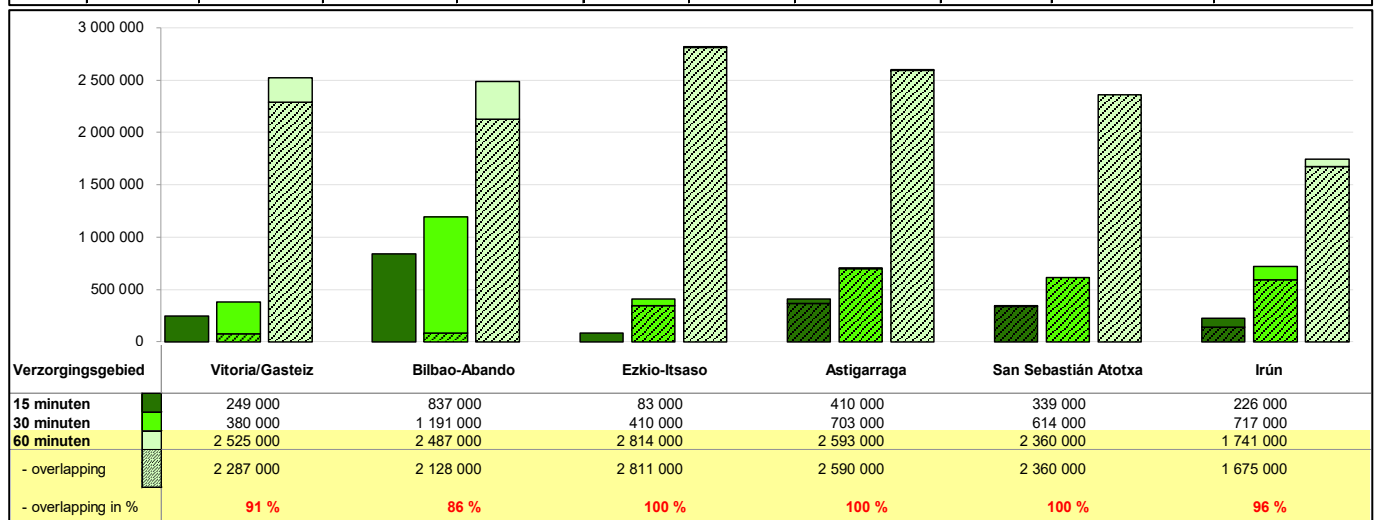
Hogesnelheidslijn Y vasca



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

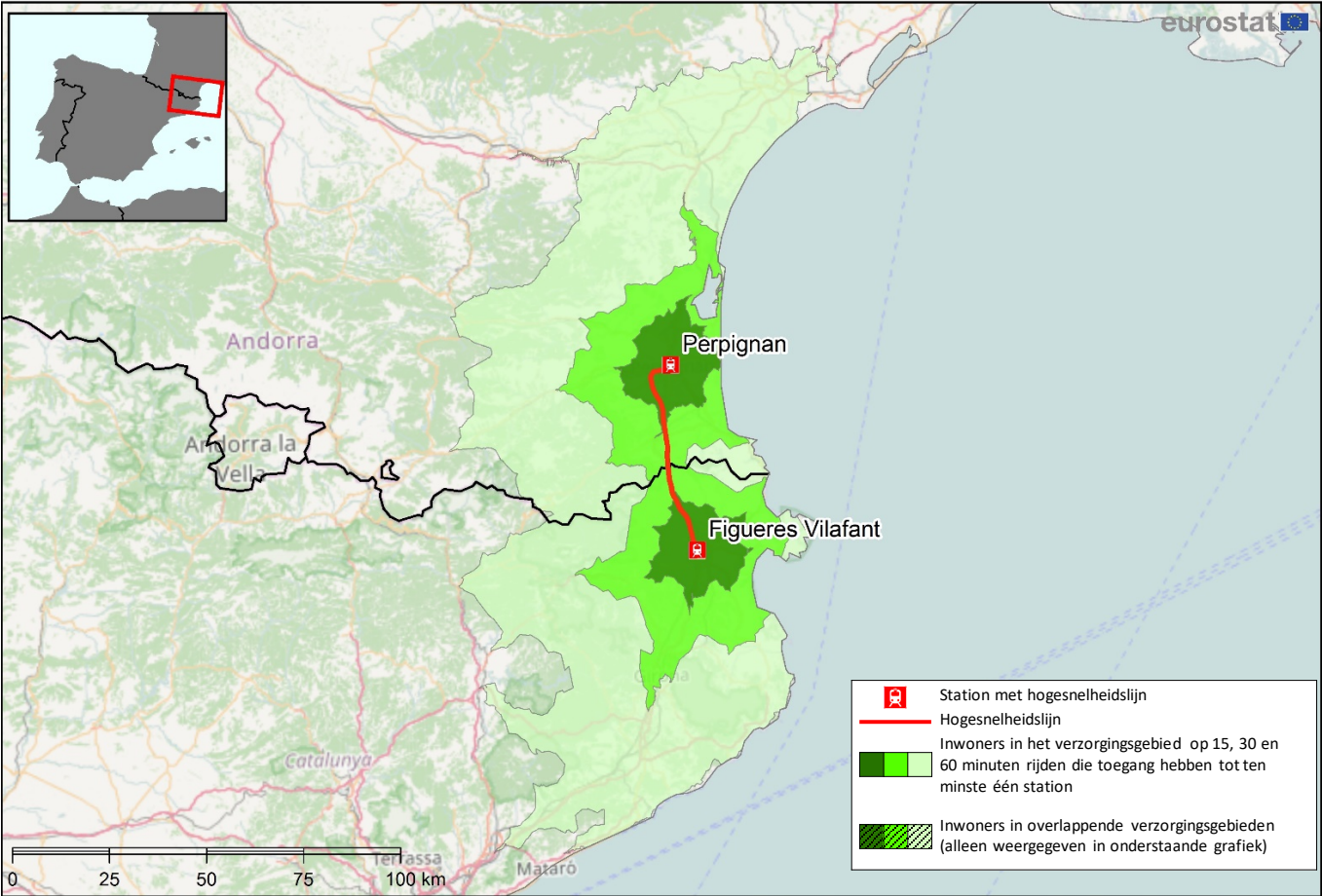
Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	max. ontwerpsnelheid	max. rijnsnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
175	5 767	318*	n.v.t.	n.v.t.	6	35	250	220**	n.v.t.	n.v.t.



* EU-toewijzing tot dusver.

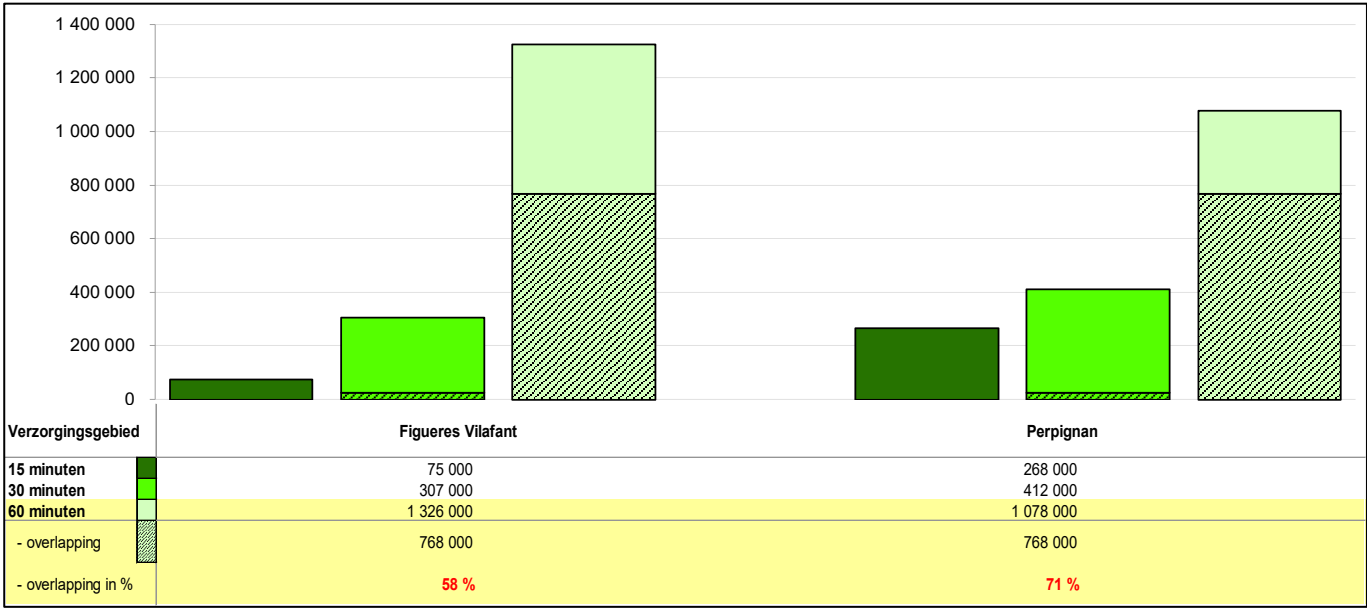
** Zoals momenteel gepland.

Hogesnelheidslijn Figueres-Perpignan



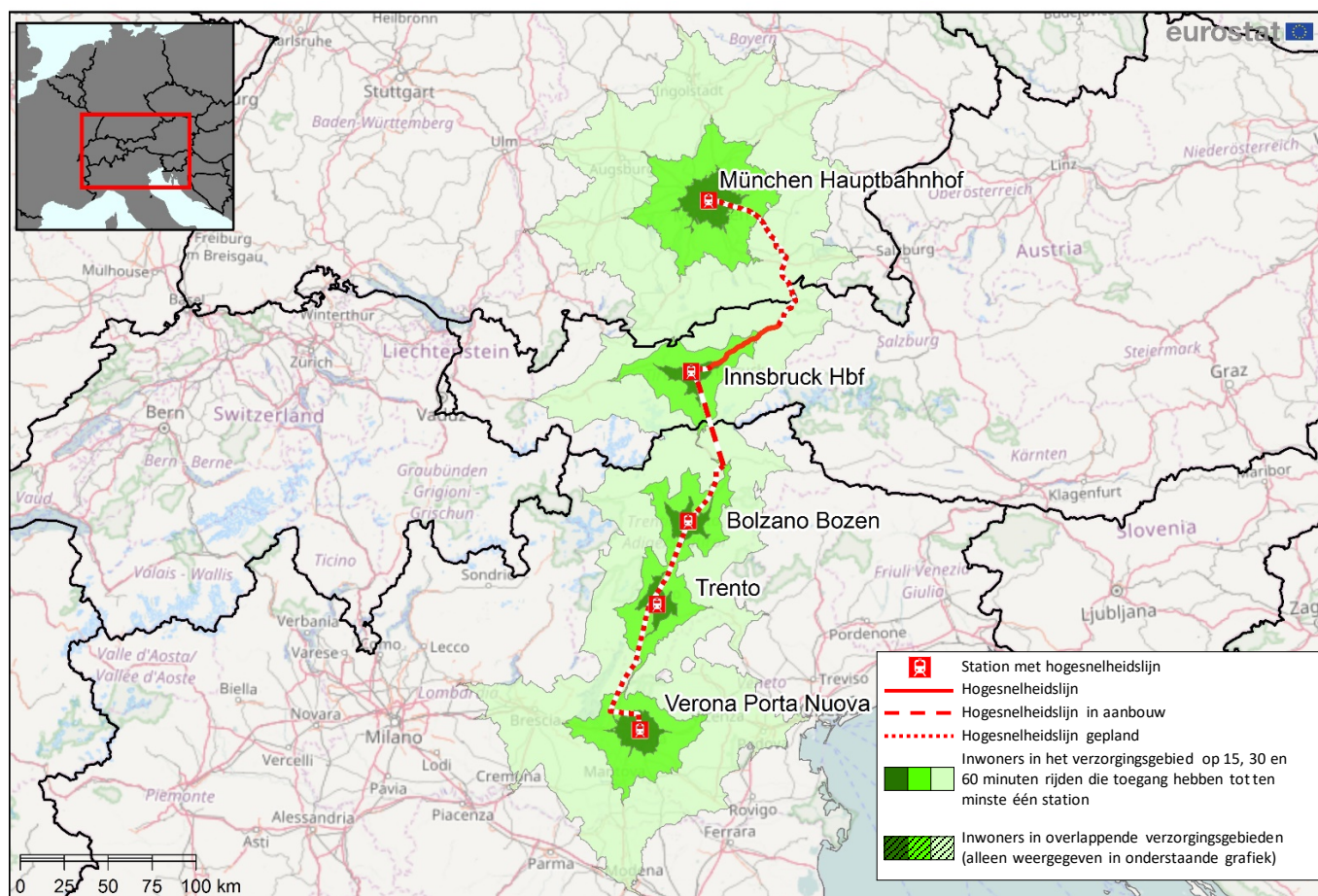
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018 Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijsnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
44	999	61	16 %	16	2	44	350	300	127*	36 %



* Passagierstreinen.

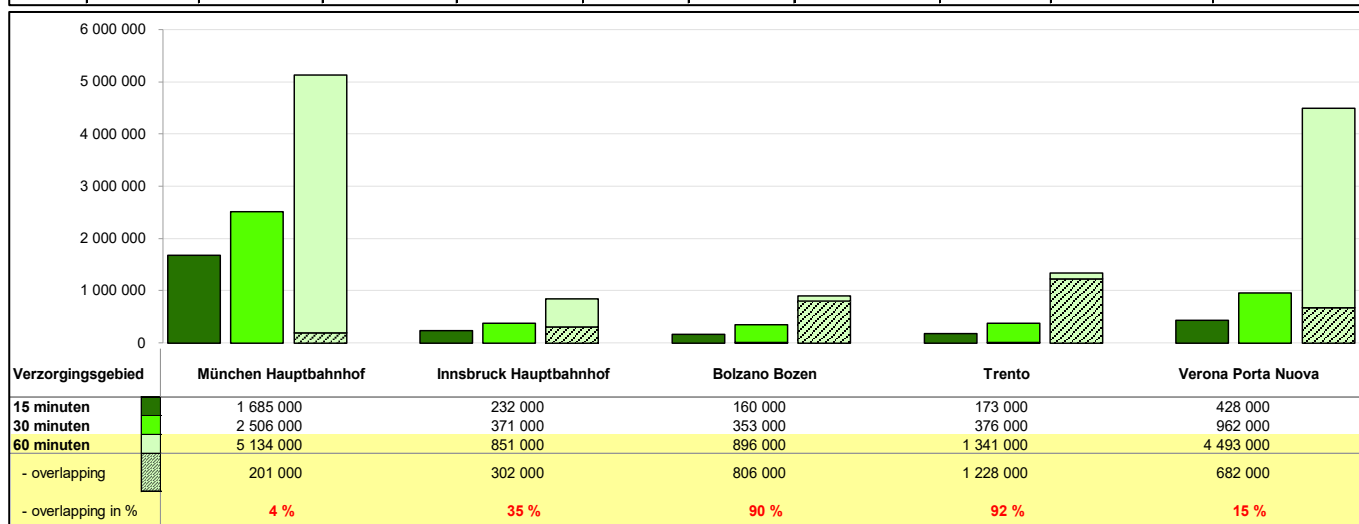
Hogesnelheidslijn München-Verona



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Lengte	Totale kosten (excl. btw)	EU-financiering	Verzadiging lijncapaciteit	HSR-treinen (dagelijks gem.)	Stations	Gem. afst. tussen stations	Snelheden			
							max. ontwerpsnelheid	max. rijnsnelheid	werkelijk gem.	vanaf max. ontwerpsnelheid
km	miljoen EUR	miljoen EUR	%	nr.	nr.	km	km/h	km/h	km/h	%
445	12 269*	1 896**	tot 87 %	360-473***	5	111	250	220	n.v.t.	n.v.t.



* Met inbegrip van de kosten van de voltooiing van de Brenner-basistunnel tot 2027.

** Tot 2020 toegewezen EU-financiering.

*** Dit cijfer omvat zowel de hogesnelheidstreinen als de conventionele treinen, die de meerderheid uitmaken.

BIJLAGE IX**Analyse van stations**

Land	HSL	Station	Algemene omvang (passagiers/m ²)	Algemene diensten	Bereikbaarheid Ligging	Bereikbaarheid Vervoer	Connectiviteit % HSR-treinen dat er stopt	Connectiviteit Vervoer	Hervestedelijkeffecten	Passagiers/VG 60 minuten
Spanje	Madrid-Barcelona- FG	Camp de Tarragona								
Spanje	Madrid-Barcelona- FG	Guadalajara-Yebes								
Spanje	Madrid-León	Segovia Guiomar								
Spanje	Madrid-León	León								
Spanje	Eje Atlántico	Santiago de Compostela								
Spanje	Eje Atlántico	Vigo Urzáiz								
Frankrijk	Est-Européenne	Meuse TGV								
Frankrijk	Est-Européenne	Lorraine TGV								
Frankrijk	Rijn-Rhône	Besançon Franche-Comté								
Frankrijk	Rijn-Rhône	Belfort Montbéliard								
Italië	Turijn-Salerno	Reggio Emilia AV Mediopadana								
Italië	Turijn-Salerno	Roma Tiburtina								
Italië	Milaan-Venetië	Brescia								
Italië	Milaan-Venetië	Padova								
Duitsland	Stuttgart-München	Stuttgart								
Duitsland	Stuttgart-München	Ulm								
Duitsland	Berlijn-Leipzig/Halle- Erfurt-Neurenberg- München-Verona	Coburg								
Duitsland	Berlijn-Leipzig/Halle- Erfurt-Neurenberg- München-Verona	Bitterfeld								

Algemene omvang (passagiers/m ²)	Algemene diensten	Bereikbaarheid Ligging	Bereikbaarheid Vervoer	Connectiviteit % HSR-treinen dat er stopt	Connectiviteit Vervoer	Hervestedelijkeffecten	Passagiers/VG 60 minuten
Passagiers (jaarlijks)/m ² > 100 en < 200	alle onderstaande voorzieningen: - restaurant/cafetaria - winkels - toeristische informatie - zakenlounge	HSR-station is centraal (1 km- 5 km) gelegen	alle onderstaande voorzieningen zijn voorhanden: - stedelijk vervoer - taxistandplaats - parkeergelegenheid (met minder dan tien personen per parkeerplaats per dag)	% HSR-treinen dat in het station stopt > 75 %	hogesnelheidsstation is verbonden met ten minste drie: - regionale busstations - conventionele spoorlijnen - shuttlebussen naar luchthaven/luchthavens - autoverhuurbedrijven	De ontwikkeling in het gebied kan in verband worden gebracht met de aanleg van het HSR	Aantal passagiers/mensen in het verzorgingsgebied 60 min > 75 %
Passagiers (jaarlijks)/m ² tussen 50 en 100 of tussen 200 en 300	ten minste twee van onderstaande voorzieningen: - restaurant/cafetaria - winkels - toeristische informatie - zakenlounge	HSR-station is gelegen op meer dan 5 km en minder dan 15 km van het stadscentrum	ten minste twee van onderstaande voorzieningen zijn aanwezig: - stedelijk vervoer - taxistandplaats - parkeergelegenheid (met minder dan tien personen per parkeerplaats per dag)	% hogesnelheidstreinen dat in het station stopt > 50 %	HSR-station is verbonden met ten minste twee: - regionale busstations - conventionele spoorlijnen - shuttlebussen naar luchthaven/luchthavens - autoverhuurbedrijven	De ontwikkeling in het gebied kan niet worden toegeschreven aan de aanleg van het HSR	Aantal passagiers/mensen in het verzorgingsgebied 60 min > 25 % en < 75 %
Passagiers (jaarlijks)/m ² < 50 of > 300	maximaal een van onderstaande voorzieningen: - restaurant/cafetaria - winkels - toeristische informatie - zakenlounge	HSR-station is gelegen op meer dan 15 km van het stadscentrum	maximaal één van onderstaande voorzieningen is aanwezig: - stedelijk vervoer - taxistandplaats - parkeergelegenheid (met minder dan tien personen per parkeerplaats per dag)	% HSR-treinen dat in het station stopt < 50 %	HSR-station is verbonden met maximaal één: - regionale busstations - conventionele spoorlijnen - shuttlebussen naar luchthaven/luchthavens - autoverhuurbedrijven	Het is duidelijk dat de aanleg van het HSR geen enkel effect heeft gehad op het gebied	Aantal passagiers/mensen in het verzorgingsgebied 60 min < 25 %

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

“ONTBREKEN VAN HOGESNELHEIDSSPOORNET IN DE EU LEIDT TOT ONDOELTREFFENDE LAPPENDEKEN”

SAMENVATTING

III. De Commissie staat nog steeds achter de conclusies en de maatregelen die voortvloeien uit de strategie van het Witboek vervoer van 2011. Zij blijft dan ook initiatieven nemen en werkt verder aan de uitvoering van de acties die nodig zijn om de in het Witboek geschetste doelstellingen te verwezenlijken. De TEN-T-verordening voorziet in een strategisch en ambitieus planningsbeleid om een spoornet te realiseren dat de hele EU bestrijkt. De TEN-T-verordening is het belangrijkste strategische uitvoeringsinstrument om die algemene doelstellingen te verwezenlijken.

IV. De TEN-T-verordening voorziet in een strategische planning vanuit EU-perspectief voor de hele Unie en bepaalt welke delen van het net moeten worden ontwikkeld op basis van de normen voor hogesnelheidsverkeer (HST). De Commissie is van oordeel dat de termijnen voor de ontwikkeling van het TEN-T in de verordening bindend zijn en zij stelt alles in het werk om ervoor te zorgen dat de hogesnelheidsinfrastructuur in de hele Unie op een gecoördineerde en gesynchroniseerde wijze wordt gerealiseerd. De kernnetwerkcorridors zijn specifiek ontwikkeld om maximale synergieën te creëren tussen de inspanningen van de verschillende lidstaten en hun infrastructuurbeheerders. Uiteindelijk moeten al die elementen tegen 2030 met elkaar worden verbonden. Zij kunnen daarna de vruchten plukken van de inspanningen die de Commissie op andere gebieden levert om de openstelling van de markt en de interoperabiliteit te bevorderen.

De Commissie is ervan overtuigd dat de EU-financiering voor de Unie extra toegevoegde waarde creëert omdat de grensoverschrijdende verbindingen, bottlenecks en missing links anders niet adequaat zouden worden aangepakt of geen prioriteit zouden krijgen.

VI. Treinen met een zeer hoge gemiddelde snelheid zijn vanuit economisch oogpunt vaak gerechtvaardigd om HST-ritten over lange afstanden aantrekkelijk en concurrerend te maken ten opzichte van het vliegtuig. De verschillende kenmerken voor vracht- en passagiersvervoer worden geval per geval bepaald. De gegevens over de gemiddelde snelheden zullen wellicht veranderen zodra het netwerk voltooid is, aangezien de huidige gegevens een weerspiegeling zijn van het aanbod op een onvolledig netwerk.

IX. De voorschriften in het hoofdstuk vervoer van de gids voor kosten-batenanalyses (2014) zijn ontwikkeld met het oog op een nauwgezette en methodologisch correcte analyse van investeringen in hogesnelheidstreinen. Voor HST-projecten worden de kosten en baten en de sociaaleconomische levensvatbaarheid beoordeeld aan de hand van hetzelfde analytisch kader als voor andere vervoersinvesteringen. De factoren die de Rekenkamer aanhaalt, moeten worden beoordeeld in het kader van bredere beleidsdoelstellingen, zoals het aanmoedigen van een „modal shift” om de klimaatverandering aan te pakken en de plaatselijke luchtkwaliteit te verbeteren.

Minimale passagiersvolumes opleggen kan projecten die vanuit territoriaal oogpunt relevant zijn hypothekeren.

Derhalve moeten richtsnoeren met essentiële vereisten voor KBA's op EU-niveau voldoende flexibel zijn zodat land-, sector- en projectspecifieke kenmerken geval per geval kunnen worden meegenomen in de beoordeling.

X. Eén van de elementen van het vierde spoorwegpakket, dat in 2016 is aangenomen, is de opheffing van de belemmeringen voor interoperabiliteit, de verbetering van de veiligheid en de

liberalisering van de spoorvervoersmarkten. Dit pakket wordt vanaf 2019 ten uitvoer gelegd, met bepaalde overgangsperioden.

Aangezien nieuwe hogesnelheidslijnen van meet af aan gebouwd zijn volgens moderne normen en bedoeld zijn voor internationaal verkeer, kampt het verkeer op die lijnen met minder interoperabiliteitsbelemmeringen dan op het klassieke spoornet.

XI.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op aanbeveling 1.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op aanbeveling 2.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op aanbeveling 3.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op aanbeveling 4.

OPMERKINGEN

23. De TEN-T-verordening voorziet in een strategische en ambitieuze planning vanuit EU-perspectief voor de verwezenlijking van een spoornet dat de hele Unie bestrijkt en met de focus op de delen van het net die geschikt moeten zijn voor hogesnelheidsverkeer. Hogesnelheidslijnen zijn gedefinieerd in artikel 11, lid 2, onder a), van de TEN-T-verordening.

26. De Commissie is niet rechtstreeks betrokken bij de besluitvorming in de lidstaten.

De TEN-T-verordening vertaalt de door de Commissie in het Witboek van 2011 ontwikkelde strategie in concrete doelstellingen, specifieke streefdoelen en passende maatregelen.

In de verordening wordt het vervoersinfrastructuurbeleid van de Unie gedefinieerd en zijn criteria opgenomen om te bepalen welke projecten voor de EU van gemeenschappelijk belang zijn.

Aan de hand van een aantal instrumenten die in de TEN-T- en CEF-verordeningen zijn gedefinieerd — met name de kernnetwerkcorridors — kan de Commissie nagaan of de lidstaten hun verplichtingen op grond van de verordeningen nakomen en de nodige maatregelen nemen.

De Europese coördinatoren stellen voor het kernnetwerk werkprogramma's op met een overzicht van de belangrijkste uitdagingen en de geboekte vooruitgang. Die werkprogramma's worden goedgekeurd door de betrokken lidstaten en worden openbaar gemaakt.

Bovendien kan de Commissie op grond van de TEN-T-verordening uitvoeringsbesluiten vaststellen voor specifieke grensoverschrijdende trajecten (zoals Evora-Merida, Rail Baltica, enz.). Zie ook het antwoord van de Commissie op punt 31.

De Commissie is van oordeel dat de termijn van 2030 voor de voltooiing van het TEN-T-kernnetwerk bindend is, onder voorbehoud van de beschikbaarheid van financiële middelen in de lidstaten.

In de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie het planningskader van de lidstaten en de regio's voor vervoersinvesteringen, waaronder hogesnelheidslijnen, versterkt. Om voor dergelijke investeringen steun uit het Cohesiefonds te kunnen krijgen, moet een lidstaat over (een) omvattende vervoersstrategie(ën) of beleidskader(s) beschikken die zekerheid bieden met betrekking tot de planning aan alle betrokken partijen: EU, nationale overheden private investeerders. De Commissie heeft voorgesteld om die randvoorwaarden te handhaven in de periode 2021-2027.

31. De Commissie wijst erop dat er in het kader van de huidige programmeringsperiode reeds coördinatie-instrumenten voor grensoverschrijdende verbindingen bestaan:

1) Op grond van de TEN -T-verordening kan de Commissie uitvoeringsbesluiten vaststellen voor grensoverschrijdende projecten. Dit is voor de eerste keer gebeurd met het uitvoeringsbesluit van 25 april 2018 betreffende het project Evora-Merida.

2) Wat de technische elementen en interoperabiliteit betreft, moeten op grond van het Europees implementatieplan voor ERTMS (Uitvoeringsverordening (EU) 2017/6 van de Commissie) grensoverschrijdende akkoorden over ERTMS worden gesloten.

Tekstvak 1 — Slecht verbonden nationale netten en de effecten ervan

1. Volgens de beschikbare informatie en op basis van haar eigen beoordeling is de Commissie van mening dat de toegangsroutes tussen 2027 en 2040 operationeel zouden moeten zijn.

Uit de informatie van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de aanleg van de noordelijke toegangsrouten blijkt dat het de bedoeling is die toegangsrouten stapsgewijs af te werken. Dit kan een antwoord bieden op toekomstige capaciteitsverhogingen. Tegen 2027 wordt de bestaande dubbelsporige spoorlijn tussen München en Kufstein overeenkomstig de TEN-T-verordening uitgerust met ECTS. Tegen 2032 komt de uitbreiding tot vier sporen van het baanvak Schafnau-Radfeld (AT) in dienst, tegen 2038 gevolgd door de uitbreiding tot vier sporen tussen Schafnau (AT) en Rosenheim (DE). Het resterende baanvak van Großkarolinenfeld tot München-Trudering (DE) zal in 2040 operationeel zijn.

34.

i) De kwestie van het kader voor overheidsopdrachten is meegenomen bij de voorbereiding van de maatregelen om de verwezenlijking van het TEN-T te stroomlijnen (Smart TEN-T), die de Commissie op 17 mei 2018 heeft aangenomen.

Voorts is op 29 mei 2018, voor alle sectoren, een voorstel gedaan voor een verordening betreffende een mechanisme om wettelijke en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te heffen, zodat de wetgeving van één lidstaat over de grenzen heen kan worden toegepast op basis van één regelgevingskader.

ii) Het voorstel voor een verordening betreffende stroomlijningsmaatregelen ter bevordering van de realisering van het trans-Europese vervoersnet voorziet voor de lidstaten in de verplichting om één bevoegde instantie te belasten met de coördinatie van de vergunningsprocedures voor projecten op het TEN-T-kernnetwerk.

36. Voor het volgende meerjarig financieel kader overweegt de Commissie om in het kader van de CEF 2021-27 te werken met kernprestatie-indicatoren die ook betrekking hebben op resultaten en effecten.

Met betrekking tot het cohesiebeleid worden voor elk programma algemene doelstellingen bepaald, gekoppeld aan resultaatindicatoren. De tenuitvoerleggingsvoorwaarden omvatten onder meer gunstige randvoorwaarden dankzij de afstemming van de nationale strategische plannen op de EU-beleidsdoelstellingen op het gebied van vervoer, zowel voor het TEN-T als voor stedelijke/lokale mobiliteit. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om er bij de keuze en uitvoering van subsidiabele projecten voor te zorgen dat die laatste daadwerkelijk bijdragen tot de verwezenlijking van de geconsolideerde doelstellingen van de programma's en daarover op passende wijze te rapporteren aan de Commissie. Spoorwegprojecten worden aanbesteed en de gegunde contracten bevatten doorgaans bepalingen inzake de tijdige levering en outputs, gekoppeld aan sanctiemechanismen. Die contracten worden beheerd onder de verantwoordelijkheid van de betrokken aanbestedende autoriteiten/begunstigden.

Antwoord van de Commissie op de punten 37 tot en met 44:

Treinreizen over langere afstand aantrekkelijk en concurrerend maken ten opzichte van het vliegtuig vergt vaak zeer snelle treinen die over afstanden van 8 à 900 km in plaats van 600 km competitief zijn ten opzichte van de luchtvaart. De gegevens over de gemiddelde snelheden zullen wellicht veranderen zodra het netwerk voltooid is, aangezien de huidige gegevens een weerspiegeling zijn van het aanbod op een onvolledig netwerk.

De feitelijke commerciële snelheid op een HSL wordt bepaald door het aantal stops (een parameter die idealiter wordt bepaald door de markt in plaats van beleidskeuzes) en door het seinsysteem (gelet op de beschikbaarheid van hogesnelheidsmaterieel).

Niettemin maakt de invoering van een Europees seingevingssysteem mee de weg vrij voor een aanzienlijke verhoging van de commerciële snelheid en capaciteit. De geleidelijke uitrol van ERTMS niveau 2 en in de nabije toekomst niveau 3 (dat op bestaande lijnen kan worden ingevoerd) zal helpen om die twee factoren nog te versterken.

51. De Commissie is ervan overtuigd dat de voorschriften in het hoofdstuk vervoer van de gids voor kosten-batenanalyses (2014) zijn ontwikkeld met het oog op een nauwgezette en methodologisch correcte analyse van investeringen in hogesnelheidstreinen. Voor HST-projecten worden de kosten en baten en de sociaaleconomische levensvatbaarheid beoordeeld aan de hand van hetzelfde analytisch kader als voor andere vervoersinvesteringen. De factoren die de Rekenkamer aanhaalt, moeten worden beoordeeld in het kader van bredere beleidsdoelstellingen, zoals het aanmoedigen van een „modal shift” om de klimaatverandering aan te pakken en de plaatselijke luchtkwaliteit te verbeteren.

65. Via de door Shift2Rail aangeboden medefinanciering verleent de Commissie financiële steun voor technische ontwikkelingen op het gebied van ticketsystemen voor het spoor, waaronder hogesnelheidstreinen. De Commissie is van oordeel dat voor hogesnelheidstreinen, naar analogie met de ontwikkelingen in de luchtvaart, moet worden ingezet op de ontwikkeling van e-ticketing. Voor doorgaande tickets hebben de luchtvaartmaatschappijen een sectorale aanpak ontwikkeld op basis van allianties in de vorm van commerciële overeenkomsten. Er worden geen rechtstreekse vervoerbewijzen aangeboden voor exploitanten die niet tot die allianties behoren. Bij het spoor zien we een toename van het aantal sectorale initiatieven, zoals „Trainline”, dat e-tickets en reizen met meer dan één exploitant verkoopt.

De Commissie heeft in het kader van het 4^{de} spoorwegpakket wetgeving op dit gebied voorgesteld maar de Raad heeft ervoor geopteerd de sector zelf een oplossing te laten zoeken. De Commissie moet in 2022 verslag uitbrengen over die sectorale oplossingen en kan daarna eventueel een initiatief nemen.

67. De Commissie monitort regelmatig de stiptheidscijfers van het treinverkeer in de lidstaten en sinds 2017 bestaat er een gemeenschappelijke definitie van stiptheid in het kader van de tweejaarlijkse monitoring van de spoorwegmarkt (RMMS). Zij verzamelt jaarlijks gegevens per lidstaat voor twee categorieën van passagierstreinen: „voorstads- en regionale treinen” en „klassieke en hogesnelheidstreinen over lange afstand”. De stiptheid van hogesnelheidstreinen wordt niet afzonderlijk gemonitord. De gegevens worden gepubliceerd in de tweejaarlijkse RMMS-verslagen van de Commissie.

De Commissie doet niet vaker onderzoek naar de klanttevredenheid omdat dit zeer complex is door de verscheidenheid van de diensten die in de Unie worden aangeboden. Sommige lidstaten zien zelf echter zeer actief toe op de klanttevredenheid en nemen dit aspect mee op in hun openbaredienstcontracten.

79. De Commissie is ervan overtuigd dat HST-investeringen nauwgezet en op methodologisch correcte wijze kunnen worden geanalyseerd op basis van de voorschriften in het hoofdstuk vervoer van de gids voor kosten-batenanalyses van 2014, waarbij om de kosten en baten te bepalen en te beoordelen en de sociaaleconomische levensvatbaarheid te berekenen hetzelfde analytisch kader wordt gehanteerd als voor andere vervoersinvesteringen.

Het opleggen van vaste kwantitatieve cijfers/parameters (bv. minimale passagiersvolumes) kan projecten die vanuit territoriaal oogpunt relevant zijn, hypothekeren.

Derhalve moeten richtsnoeren met essentiële vereisten voor KBA's op EU-niveau voldoende flexibel zijn zodat land-, sector- en projectspecifieke kenmerken geval per geval kunnen worden meegenomen in de beoordeling.

85. In 2017 heeft de Commissie het pakket „Europa in beweging” voorgesteld, met maatregelen op basis van de beginselen „de vervuiler betaalt” en „de gebruiker betaalt”, naar analogie met de tolheffingen voor het wegverkeer. Voorts heeft de Commissie een reeks voorstellen gedaan om de uitstoot van het vervoer te beperken en stimulansen te bieden voor een „modal shift” en het koolstofvrij maken van met name het wegvervoer.

Bovendien heeft zij, als bijdrage tot de beleidsdiscussie ter zake, in 2017 een uitgebreide studie gelanceerd over de internalisering van de externe kosten om na te gaan in hoeverre de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt” in de EU voor de verschillende modi worden toegepast. De volledige studie zal begin 2019 beschikbaar zijn.

In het kader van de studie „Case study analysis of the burdens of taxation and charges on transport” (beschikbaar op de website van DG MOVE) is informatie verzameld over belastingen, heffingen en subsidies op 20 zorgvuldig geselecteerde representatieve routes voor alle vervoerswijzen.

Tekstvak 3 — De gevolgen voor reizigers wanneer er geen naadloos geïntegreerd grensoverschrijdend treinverkeer is

1. Het gebrek aan interoperabiliteit op het traject München-Verona zorgt voor een tussenstop en vertragingen op het station van Brennero

De Commissie deelt de bezorgdheid van de Rekenkamer over de interoperabiliteit en werkt aan oplossingen voor dit probleem. Als onderdeel van het 4^{de} spoorwegpakket is het Spoorwegbureau gestart met de sanering van de meer dan 11 000 nationale voorschriften, die een enorm obstakel vormen. Tegelijk worden voor de geregistreerde knelpunten op de corridors proactieve stappen in dezelfde richting genomen. We verwachten dat de meeste voorschriften, na de inventarisatie- en karakteriseringsfase, hetzij zullen worden geschrapt, hetzij op Europees niveau worden geharmoniseerd. Het zal echter nog verschillende jaren vergen om die oefening te voltooien.

Die belemmeringen gelden meestal niet voor hogesnelheidslijnen (HST's stoppen niet aan de grenzen tussen BE, FR, DE, NL en het VK).

Derde alinea: In verband met de kwestie van de werktal heeft de Commissie voorgesteld in het kader van de effectbeoordeling van de herziene machinistenrichtlijn te onderzoeken of een gemeenschappelijke spoorwegtaal kan worden ingevoerd (de sector heeft aangedrongen op een kosten-batenanalyse om die taal te bepalen), hoewel de invoering van één taal noch vanuit politiek, noch vanuit exploitatiestandpunt realistisch is. Niettemin worden een aantal opties om dit probleem aan te pakken momenteel onderzocht (vaste doelvocabularia, IT-tools, enz.). Om ervoor te zorgen dat die oplossingen kunnen worden getest, zal de Commissie voorstellen de rechtsgrondslag te wijzigen.

2. Door het ontbreken van infrastructuurverbindingen tussen Frankrijk en Spanje (Atlantische grensoverschrijdende route) moeten passagiers op een ander perron overstappen op een andere trein

De Commissie deelt de door de Rekenkamer geformuleerde bekommernissen. Intussen heeft Frankrijk zich ertoe verbonden de bestaande lijn te verbeteren om de capaciteit te vergroten en de bottleneck in Hendaye weg te werken. De Commissie en de Europese coördinator volgen deze ontwikkelingen.

90. De invoering en de hoogte van de toeslagen zijn afhankelijk van de bereidheid en mogelijkheden van de lidstaten om de kloof tussen de directe kosten en de totale infrastructuurkosten te overbruggen.

91. Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 van de Commissie van 12 juni 2015 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien voorziet in drie berekeningsmethoden.

Het klopt dat de drie berekeningsmethoden tot verschillende heffingniveaus leiden. Aangezien de heffingen worden bepaald door tal van factoren, onder meer slijtage, maar ook door de staat van de infrastructuur en het gebruik van toeslagen, is het duidelijk dat een „one size fits all”-heffing voor alle hogesnelheidstreinen in de EU niet haalbaar is. Zie ook het antwoord van de Commissie op punt 90.

92.

i) De Commissie merkt ook op dat het Franse hogesnelheidsnet met aanzienlijke onderhouds- en moderniseringsbehoeften kampt en dat de onderhoudskosten hoger liggen door een gebrek aan investeringen in onderhoud in het verleden. Wanneer die kosten niet volledig kunnen worden gedekt door de overheids subsidies die de infrastructuurbeheerder ontvangt, kunnen die alleen aan de exploitant worden doorberekend in de vorm van directe kosten en toeslagen, aangezien de infrastructuurbeheerder geen andere vorm van inkomen heeft.

ii) De Commissie wijst erop dat de regelgevende instantie de heffing heeft verlaagd omdat ze de activiteiten van een concurrent belemmerden. De situatie voor de passagiers is verbeterd dankzij de reële concurrentie op de hogesnelheidslijnen, die de prijzen van de twee exploitanten heeft doen dalen.

93. Zie het antwoord van de Commissie op punt 95.

95. De Commissie bevestigt dat zij toezicht houdt op het systeem door te waarborgen dat er toezichthouders worden opgericht en dat die instanties over „voldoende middelen” beschikken. De vereiste middelen worden bepaald door de grootte van het land en de mate waarin de markt is geliberaliseerd. De Commissie herinnert de toezichthouders aan hun verplichting tot handelen, ambtshalve of naar aanleiding van een klacht, wanneer zij constateren dat er geen adequate actie is genomen. De toezichthouders hebben een duidelijke rol te spelen bij de goedkeuring van de heffingsregeling en het toezicht op de niet-discriminerende toepassing daarvan.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

97. De Commissie staat nog steeds achter de conclusies en de maatregelen die voortvloeien uit de strategie van het Witboek vervoer van 2011. Zij blijft dan ook initiatieven nemen en werkt verder aan de uitvoering van de acties die nodig zijn om de in het Witboek geschetste doelstellingen te verwezenlijken. In de door de Raad en het Europees Parlement aangenomen TEN-T-verordening is de strategie van het Witboek van 2011 van de Commissie vertaald in concrete doelstellingen, streefcijfers en maatregelen.

98. In de TEN-T-verordening is de strategie van het Witboek van 2011 van de Commissie vertaald in concrete doelstellingen, streefcijfers en maatregelen.

In deze verordening wordt het vervoersinfrastructuurbeleid van de Unie geschetst en zijn criteria opgenomen om te bepalen welke projecten voor de EU van gemeenschappelijk belang zijn. In de verordening zijn het kernnetwerk en het uitgebreide net afgebakend en is bepaald waar hogesnelheidslijnen moeten worden aangelegd, gekoppeld aan doelstellingen en termijnen (2030 voor het kernnetwerk en 2050 voor het uitgebreide netwerk). Die zijn volgens de Commissie bindend, maar wel afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële middelen in de lidstaten.

Hoewel de Commissie inderdaad niet direct bij de besluitvorming in de lidstaten is betrokken, kan zij dankzij de instrumenten in de TEN-T- en CEF-verordeningen nagaan of de lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van die verordeningen voor de verwezenlijking van de kernnetwerkcorridors nakomen en waar nodig actie ondernemen.

102. De voorschriften in het hoofdstuk vervoer van de gids voor kosten-batenanalyses (2014) zijn ontwikkeld met het oog op een nauwgezette en methodologisch correcte analyse van investeringen in hogesnelheidstreinen. Voor HST-projecten worden de kosten en baten en de sociaaleconomische levensvatbaarheid beoordeeld aan de hand van hetzelfde analytisch kader als voor andere vervoersinvesteringen. De factoren die de Rekenkamer aanhaalt, moeten worden beoordeeld in het kader van bredere beleidsdoelstellingen, zoals het aanmoedigen van een „modal shift” om de klimaatverandering aan te pakken en de plaatselijke luchtkwaliteit te verbeteren.

Minimale passagiersvolumes opleggen kan projecten die vanuit territoriaal oogpunt relevant zijn, hypothekeren.

Derhalve moeten richtsnoeren met essentiële vereisten voor KBA's op EU-niveau voldoende flexibiliteit bieden zodat land-, sector- en projectspecifieke kenmerken geval per geval kunnen worden meegenomen in de beoordeling.

103. Als bijdrage tot de beleidsdiscussie ter zake heeft de Commissie in 2017 een uitgebreide studie over de internalisering van de externe kosten gelanceerd om na te gaan in hoeverre de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt” in de Unie voor de verschillende modi worden toegepast.

Zie het antwoord van de Commissie op punt 85.

104. Eén van de elementen van het vierde spoorwegpakket, dat in 2016 is aangenomen, is de opheffing van interoperabiliteitsbelemmeringen, de verbetering van de veiligheid en de liberalisering van de spoorvervoersmarkten. Voor hogesnelheidsverkeer treden die nieuwe regels in werking vanaf 2019.

Aangezien nieuwe hogesnelheidslijnen van meet af aan gebouwd zijn volgens moderne normen en bedoeld zijn voor internationaal verkeer, kampen treinen op die lijnen met minder interoperabiliteitsbelemmeringen dan op het klassieke spoornet. De belangrijkste belemmeringen vloeien voort uit de verschillende seinsystemen en zullen worden aangepakt door de geleidelijke uitrol van ERTMS baseline 3 en de eliminatie van oude (nationale) klasse B-systemen en spanningsverschillen (25 kV of 15 kV), waarvoor technische oplossingen voorhanden zijn.

105. Hoewel de kosten redelijk moeten blijven, moeten de heffingen minstens de directe kosten van de treinrit dekken. Het bestaan en het niveau van toeslagen bovenop de directe kosten worden bepaald door de bereidheid en mogelijkheid van de lidstaten om de infrastructuurbeheerders te subsidiëren.

Aanbeveling 1 — De planning van het hogesnelheidsspoornet in de EU

1. De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

In de werkplannen voor de verschillende kernnetwerkcorridors wordt bepaald welke prioritaire projecten het eerst moeten worden uitgevoerd. De Commissie zal blijven samenwerken met de lidstaten om ervoor te zorgen dat het kernnetwerk, zoals voorzien in de TEN-T-verordening, uiterlijk in 2030 voltooid is.

Bovendien overweegt de Commissie binnenkort te starten met de herziening van het TEN-T-beleid overeenkomstig artikel 54 van de TEN-T-verordening (nr. 1315/2013). In dit kader zal zij het TEN-T-hogesnelheidsnet aan een grondige evaluatie onderwerpen. Die zal onder meer betrekking hebben op de sociaaleconomische levensvatbaarheid van verbindingen of het verband tussen de infrastructuur en de dienstverlening door een sterkere nadruk op aan de dienstverlening gekoppelde KPI's.

Voorts promoot de Commissie het gebruik van uitvoeringsbesluiten voor grensoverschrijdende projecten om een betere follow-up van die projecten te waarborgen.

2. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele. Hoewel zij deze aanbeveling in beginsel onderschrijft, kan zij een dergelijke actie niet met onmiddellijke ingang uitvoeren. Zij zal die actie zo spoedig mogelijk uitvoeren en meenemen bij de voorbereiding van het nieuwe wetgevingsvoorstel inzake het TEN-T.

In het kader van de CEF 2021-2027 stelt de Commissie voor om de link tussen de werkplannen van de Europese coördinatoren voor de kernnetwerkcorridors en de tenuitvoerlegging van de CEF te versterken.

Voorts promoot de Commissie het gebruik van uitvoeringsbesluiten voor grensoverschrijdende projecten om een betere follow-up van die projecten te waarborgen.

Er wordt voorgesteld de toekenning van steun uit het Cohesiefonds en het EFRO vanaf 2020 te koppelen aan de beschikbaarheid van omvattende vervoerplannen op een passend niveau. In die plannen moeten desgevallend ook hogesnelheidslijnen worden beoordeeld.

Daarnaast zijn de synergie en complementariteit tussen deze fondsen en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen versterkt: de CEF focust op het „kernnetwerk”, terwijl het EFRO en het Cohesiefonds ook steun verlenen voor het „uitgebreide netwerk”.

Aanbeveling 2 — Investerings in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen ondersteunen met EU-medefinanciering

1. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

2. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling inhoudelijk. Zij wenst evenwel niet vooruit te lopen op de resultaten van de herziening van de TEN-T-verordening.

3. Voor zover zij betrokken is, aanvaardt de Commissie deze aanbeveling.

4. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele, zoals hieronder wordt toegelicht.

Voor steun uit het Cohesiefonds en het EFRO in de periode na 2020 aanvaardt de Commissie deze aanbeveling ten dele. Er wordt voorgesteld het bestaan van omvattende vervoersplannen op een passend niveau als voorwaarde te hanteren voor de toekenning van steun. De Commissie heeft voorgesteld om in de vervoersplannen rekening te houden met het verwachte effect van de liberalisering.

Met betrekking tot de CEF verwerpt de Commissie de aanbeveling omdat de verplichtingen uit hoofde van het vierde spoorwegpakket voor alle lidstaten gelden, terwijl CEF-financiering aan alle soorten begunstigden kan worden toegekend. Daarom is het niet wenselijk dergelijke voorwaarden op te leggen omdat de CEF-begunstigden niet aansprakelijk zijn voor de invoering van concurrentie op door de EU medegefinancierde infrastructuurprojecten.

5. De Commissie verwerpt deze aanbeveling.

De resultaten van een project zijn niet onmiddellijk zichtbaar nadat het project is afgewerkt. Dit maakt het moeilijk om betalingen te koppelen aan een eventuele „prestatiebonus”. Voorts benadrukt de Commissie dat de prestaties ook afhankelijk zijn van factoren waar de begunstigden geen vat op hebben.

Zonder de toekenning van EU-middelen te koppelen aan de resultaten van de begunstigden, overweegt de Commissie om in het kader van het voorstel voor de CEF 2021-27 te werken met kernprestatie-indicatoren die ook betrekking hebben op resultaten en effecten.

Met betrekking tot het cohesiebeleid, worden voor elk programma algemene doelstellingen bepaald, gekoppeld aan resultaatindicatoren. Het is daarna de verantwoordelijkheid van de lidstaten om er bij de keuze en uitvoering van subsidiabele projecten voor te zorgen dat die daadwerkelijk bijdragen tot de verwezenlijking van de geconsolideerde doelstellingen van de programma's. Spoorwegprojecten worden aanbesteed en de gegunde contracten bevatten doorgaans bepalingen inzake de tijdige levering, outputs en resultaten, gekoppeld aan sanctiemechanismen. Die contracten worden beheerd onder de verantwoordelijkheid van de betrokken aanbestedende autoriteiten/begunstigden. Het voorstel van de Commissie voor de nieuwe verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (VGB) voorziet niet in een prestatiebonus voor begunstigden.

6. De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal ze uitvoeren door te zorgen voor een sterkere band tussen CEF-financiering, de corridorwerkplannen en uitvoeringsbesluiten.

Aanbeveling 3 — Grensoverschrijdende werkzaamheden vereenvoudigen

1. De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

Het voorstel voor een verordening over het stroomlijnen van maatregelen voor het bevorderen van de verwezenlijking van het TEN-T, goedgekeurd als onderdeel van het 3^e mobiliteitspakket, voorziet in de verplichting om voor grensoverschrijdende projecten die door één gezamenlijke entiteit worden uitgevoerd één kader voor overheidsopdrachten toe te passen.

Een juridisch instrument dat het mogelijk maakt wetgeving over de grenzen heen toe te passen, zou grensoverschrijdende acties aanzienlijk vereenvoudigen. Grensoverschrijdende projecten zouden op basis van dezelfde gezamenlijke regels worden uitgevoerd. Een dergelijk mechanisme is opgenomen in het cohesiepakket voor de periode na 2020, dat op 29 mei 2018 is aangenomen.

2. De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling voor een faciliterende rol aangezien de invoering van éénloketdiensten een verantwoordelijkheid is van de lidstaten.

In het voorstel voor slimme TEN-T, dat goedgekeurd is als onderdeel van het 3^e mobiliteitspakket, worden de lidstaten verplicht één bevoegde instantie te belasten met het beheer van de geïntegreerde vergunningsprocedure die voor projecten op het TEN-T-kernnetwerk van toepassing is.

Het Border Focal Point kan goede praktijken beschikbaar stellen en waar mogelijk deskundig advies verlenen.

Het Border Focal Point is een binnen de diensten van de Commissie opgericht platform van deskundigen op het gebied van grensoverschrijdende aangelegenheden die advies verlenen aan nationale en regionale autoriteiten, op basis van verzamelde informatie over goede praktijken en via een nieuw onlinenetwerk in de hele EU. Dit platform moet belanghebbenden bij grensoverschrijdende kwesties de gelegenheid bieden om ervaringen uit te wisselen en van gedachten te wisselen over oplossingen en ideeën om grensobstakels weg te werken.

Dit initiatief is onderdeel van een ruimere mededeling van 20 september 2017 over "Groei en samenhang in de grensregio's van de EU bevorderen" met nieuwe maatregelen en een lijst van lopende initiatieven om de grensregio's van de EU te helpen sneller en steeds dichter naar elkaar toe te groeien. Het wordt ook vermeld in de verordening betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen, die de Commissie op 29 mei 2018 heeft aangenomen.

3. De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

Het Europees implementatieplan voor ERTMS en het 4^e spoorwegpakket vormen een duidelijk kader dat de interoperabiliteit moet waarborgen.

Aanbeveling 4 – Maatregelen om de exploitatie van het hogesnelheidsspoor te verbeteren voor de passagiers

1. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De technologische hulpmiddelen voor geïntegreerde elektronische tickets worden ontwikkeld in het kader van de TSI TAP. In het Innovatieprogramma 4 Shift2Rail staan nog meer ontwikkelingen op het programma (bv. multimodale elektronische portefeuilles).

De Commissie monitort momenteel de ontwikkelingen op de spoorwegmarkt inzake de invoering en de toepassing van gemeenschappelijke systemen voor informatie en doorgaande tickets. Op grond van de wetgeving (Richtlijn (EU) 2016/2370) moet de Commissie uiterlijk op 31 december 2022 een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad over de beschikbaarheid van dergelijke gemeenschappelijke informatie- en doorgaande-ticketsystemen, indien nodig vergezeld van wetgevingsvoorstellen.

2. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Tegen eind 2019 zal de Commissie klaar zijn met haar volledige conformiteitscontrole van de omzettingsmaatregelen van de lidstaten. Zij herinnert er evenwel aan dat exploitanten haar ook na 2019 steeds attent kunnen maken op gevallen van slechte toepassing (in tegenstelling tot omzetting) en dat zij in die gevallen verplicht is op te treden.

De Commissie pleegt ook overleg met de infrastructuurbeheerders om te zorgen voor samenwerking op het gebied van toeslagen voor grensoverschrijdende activiteiten.

3. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Tegen eind 2019 zal de Commissie klaar zijn met haar volledige conformiteitscontrole van de omzettingsmaatregelen van de lidstaten. Exploitanten kunnen haar echter ook na 2019 steeds attent maken op gevallen van slechte toepassing (in tegenstelling tot omzetting). In dergelijke gevallen is zij verplicht op te treden.

4. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Met betrekking tot punt (i) zal de Commissie in het kader van de geplande herziening van Verordening (EU) 2015/1100 betreffende de rapportageplicht van de lidstaten in het kader van het toezicht op de spoormarkt, voorstellen dat de lidstaten afzonderlijke stiptheidscijfers rapporteren voor klassieke langeafstandstreinen en hogesnelheidstreinen. Indien de lidstaten instemmen met dat

voorstel kunnen die gegevens vanaf 2020 beschikbaar komen en verspreid worden via de tweejaarlijkse rapportage over het toezicht op de spoorwegmarkt.

De Commissie verwierpt punt (ii), waarin gevraagd wordt een gemeenschappelijk kader en een gemeenschappelijke methodologie te ontwikkelen voor de rapportage over de klantentevredenheid. In de verslagen van exploitanten die momenteel op de ERADIS-website van het Spoorwegbureau worden gepubliceerd, wordt de tevredenheid overeenkomstig de eisen van Verordening (EG) nr. 1371/2007 inzake passagiersrechten getoetst aan individuele kwaliteitsnormen. De invoering van een op EU-niveau geharmoniseerde rapportage zou extra administratieve lasten meebrengen aangezien marktdeelnemers niet alleen verplicht zouden zijn verslag uit te brengen over hun individuele dienstkwaliteitsnormen maar bovendien zouden moeten voldoen aan geharmoniseerde EU-voorschriften. Om de transparantie en de kwaliteit van de rapportering door de exploitanten te bevorderen, heeft de Commissie onlangs in de herschikking van Verordening (EG) nr. 1371/2007 inzake passagiersrechten (COM (2017) 548 final) een meer gestandaardiseerde rapportage voorgesteld met in bijlage III, punt I, onder 2), meer gedetailleerde minimale kwaliteitsnormen voor tevredenheidsonderzoeken. Dit zal echter geen volledige harmonisatie mogelijk maken en daarom is de Commissie van oordeel dat de voortzetting van Eurobarometer-enquêtes om de 4 tot 6 jaar (afhankelijk van de beschikbare begrotingsmiddelen) een passende en evenredige manier is om een onderbouwd en representatief beeld te schetsen van de trends in de klantentevredenheid op EU-niveau. De Eurobarometerresultaten worden afzonderlijk gepubliceerd en daarna in het verslag van de Commissie over het toezicht op de spoorwegmarkt geanalyseerd vanuit een beleidsperspectief.

Voorts is de Commissie, gezien de beoogde liberalisering, van oordeel dat het niet haar taak is om concurrerende marktdeelnemers met elkaar te vergelijken.

5. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

In 2017 heeft zij een uitgebreide studie over de internalisering van de externe kosten gelanceerd om na te gaan in hoeverre de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt” in de EU voor de verschillende modi worden toegepast. Het verstrekken van de relevante methoden en gegevens faciliteert ook de toekomstige toepassing van die beginselen door de lidstaten.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM, audit planning memorandum)/start van de controle	25.1.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	4.5.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	13.6.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	Engels: 25.6.2018 Overige talen: 12.7.2018

Sinds 2000 heeft de EU 23,7 miljard EUR geïnvesteerd in spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidslijnen. Er bestaat geen realistisch EU-langetermijnplan voor het hogesnelheidsspoor, maar wel een ondoeltreffende lappendeken van niet goed verbonden nationale lijnen, omdat de Europese Commissie geen wettelijke instrumenten en bevoegdheden heeft om de lidstaten te dwingen de lijnen aan te leggen zoals overeengekomen. De kostenefficiëntie staat op het spel omdat hogesnelheidslijnen niet overal nodig zijn, want de kosten per bespaarde minuut reistijd zijn heel hoog, namelijk tot 369 miljoen EUR, en de gemiddelde snelheid bedraagt slechts 45 % van de maximumcapaciteit, terwijl kostenoverschrijdingen en vertragingen in de aanleg eerder de norm zijn dan de uitzondering. De duurzaamheid is laag, de investeringen zijn ondoeltreffendheid en de Europese meerwaarde staat bij drie van de zeven afgeronde lijnen met lage passagiersaantallen op het spel, waardoor er een groot risico bestaat dat 2,7 miljard EUR aan EU-cofinanciering ondoeltreffend wordt besteed. Bovendien zijn er op 9 van de 14 lijnen en trajecten ontoereikende aantallen potentiële passagiers en bestaan er nog 11 000 nationale regels, hoewel de Rekenkamer al in 2010 heeft gevraagd deze technische en administratieve belemmeringen weg te nemen.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.